LA NUOVA ITALIA

IL MINISTERO PER LA COSTITUENTE

L'ELABORAZIONE DEI PRINCIPI DELLA CARTA COSTITUZIONALE

FONDAZIONE PIETRO NENNI

INDICE

INTRODUZIONE

L'opera contiene due studi ampi e diffusi, l'uno sull'azione generale svolta dal Ministero per la Costituente, per l'approntamento dei materiali per lo studio tecnico della costituzione da adottare, l'altro (V. Strinati), sulla materia dell'industria, e più esattamente sull'opera e sulla produzione del Ministero relativa all'industria. I rimanenti scritti (A. Isinelli, M. Salvitti, S. Benvenuto) sono tutte cose brevi, di pura informazione.

La lettura dei due contributi, tra l'altro attenti, scrupolosi e fors'anche personali, non può non sospingere la mente al ricordo di quegli anni, ormai niente di meno che mezzo secolo lontani, nei quali si cominciò a pensare a quanto occorreva fare. Non ci fu, in quegli anni, trepidazione in coloro che avevano ricevuto o si erano assunti l'incarico di pensare, ma ci fu un certo timore, di non farcela. In realtà l'insieme dei fatti nei quali si concretò la «liberazione», portò alla luce un certo numero di uomini politici, ma un assai ridotto numero di «esperti» (come allora ci chiamavano) dei settori propri dell'attività associata.

«Non vi spaventate», ci dicevano gli allora padri della Patria, come De Gasperi, Nenni, La Malfa, ecc. «Vedrete che con le elezioni ne usciranno fuori». Ma questa volta i padri della Patria dissero cose esatte solo a metà: dalle elezioni non uscì

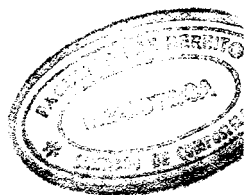
affatto quel pieno di persone, di esperti, che tutti noi ci attendevamo: ne uscì un piccolo numero, e ciò ebbe un risultato anche negativo, in quanto portò all'abbandono di campo di taluni dei vecchi esperti, sfiduciati ormai sul futuro del Paese. Fu un male, non lo fu, lo dirà la storia: il fatto è però certo, né è spiegato dal giudizio circa l'insufficienza dei «politici», che pur si suole addurre, perché invero il fatto fu molto più profondo e ampio di quanto si reputi comunemente.

Il risultato è comunque noto: una Costituzione sulla quale il giudizio è ormai quasi unanime: splendida per la prima parte (diritti-doveri) banale per la seconda (struttura dello Stato), che in effetti è una cattiva applicazione di un modello (lo Stato parlamentare) già noto e ampiamente criticato.

È inutile oggi recriminare, pensare che forse avrebbe potuto essere altrimenti se si fossero fatte alcune cose. I fatti della Storia si accettano per come sono; è solo consentito adoperarsi per modificarli in meglio. Ma il guaio è che neanche questo è stato fatto, nel mezzo secolo successivo, né lo si sta facendo. E allora?

MASSIMO SEVERO GIANNINI

Carlo Giannuzzi

L'ISTITUZIONE E L'ATTIVITÀ DEL MINISTERO PER LA COSTITUENTE

1. L'ISTITUZIONE DEL MINISTERO PER LA COSTITUENTE

L'istituzione del Ministero per la Costituente si pose come uno dei punti qualificanti del programma del Governo Parri costituito all'indomani della Liberazione: dichiarando il Presidente del Consiglio che il Governo intendeva, con tale istituzione, «passare dalla affermazione del diritto del popolo a decidere del proprio destino alla preparazione tecnica della Costituente, che assume(va) impegno solenne di convocare, a suffragio universale – maschile e femminile – diretto e segreto, al più presto possibile» [1].

La serietà dell'impegno appariva accentuata dal fatto che a reggere il Ministero era stato chiamato Pietro Nenni (che nel Governo ricopriva anche l'incarico di Vice Presidente del Consiglio) [2]: nessuno, infatti, fra gli uomini politici protagonisti delle faticose trattative che avevano contrassegnato la lunga crisi conclusasi con l'ascesa di Parri alla Presidenza del Consiglio [3], sembrava poter vantare per quell'incarico maggiori titoli del prestigioso *leader* socialista [4], la cui battaglia politica, prima e dopo la Liberazione, si era identificata nella battaglia per la Costituente [5].

La creazione del nuovo Ministero e la preposizione ad esso di Nenni non avevano costituito, però, la conclusione di un processo politico rettilineo.

L'ingresso di Nenni al Governo era avvenuto dopo lo scacco politico del naufragio della sua candidatura a Presidente del Consiglio a causa del veto oppostole dai democratico-cristiani [6].

D'altra parte, non risulta che, nelle lunghe settimane in cui la crisi si trascinò, il problema della costituzione di un apparato amministrativo cui demandare gli adempimenti organizzativi necessari per la convocazione della Costituente, sia stato mai (almeno formalmente) posto al tavolo delle trattative. Per un singolare paradosso, anzi, il primo (ed unico) accenno ad un compito «di direzione e controllo sui problemi riguardanti la preparazione della Costituente» era stato fatto da De Gasperi nel suo invito rivolto a Nenni perché questi entrasse a far parte di un Governo a direzione democratico-cristiana, in qualità di Vice Presidente del Consiglio, con l'incarico, tra gli altri, di quel compito: invito cui, dopo il secco rifiuto opposto da Nenni [7], era subentrata nello svolgimento della crisi una situazione di «stallo», sbloccatasi solo con la reciproca elisione delle contrapposte candidature dei due uomini politici e con il conseguente affidamento a Parri dell'incarico di formare il Governo: l'ingresso nel quale da parte di Nenni era rimasto in forse, si può dire, fino all'ultimo momento della crisi [8].

Formato il Governo, dovettero trascorrere una ventina di giorni prima che si addivenisse alla concreta delimitazione del contenuto dell'«incarico per la Costituente» affidato al *leader* socialista calandolo nella struttura organizzativa di un apparato ministeriale [9].

Nella seduta del Consiglio dei Ministri del 12 luglio 1945 nella quale fu discusso e approvato il provvedimento istitutivo del Ministero non mancarono, peraltro, di levarsi voci discordi sull'opportunità della sua istituzione: essendosi contestato da parte di taluni Ministri che questa fosse contemplata nel programma governativo ed essendosi fatto rilevare che a marcare l'impegno politico del Governo alla convocazione della Costituente sarebbe stata sufficiente la presenza di un Ministro con un semplice «incarico» *ad hoc*, sfornito del supporto di una struttura ministeriale [10].

Prevalse, però, l'orientamento favorevole all'istituzione di un Ministero vero e proprio, di cui alcuni si preoccupavano, comunque, di sottolineare il carattere *sui generis* ed il compito me-

ramente preparatorio degli «elementi di base per la discussione della Costituzione e la convocazione della Costituente» [11].

Il provvedimento istitutivo del Ministero — decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435 [12] — attribuiva a questo (art. 2) il «compito di preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente, preveduta dal D.L.L. 25 giugno 1944, n. 151, e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che avrebbe dovuto determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale». Presso il Ministero erano istituite (art. 5) «una Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica e Commissioni di studio per predisporre gli elementi di cui all'art. 2».

La struttura del Ministero era assai snella: esso constava di due Uffici (art. 3), l'Ufficio legislativo e l'Ufficio affari generali, incaricati (art. 4), rispettivamente, di coordinare i lavori delle Commissioni, e di curare la gestione del personale e lo svolgimento dei servizi. Assai opportunamente non era stata prevista l'istituzione di un ruolo del personale, essendosi disposto più semplicemente che il Ministero si avvalesse di personale comandato da altre Amministrazioni o di personale avventizio (art. 6).

Sull'istituzione del nuovo Ministero non si manifestò il generale consenso dell'opinione pubblica e nei suoi confronti si levarono numerose critiche.

Alcune si risolvevano in argomentazioni piuttosto scontate, come quelle che tendono a scorgere in ogni ampliamento dei pubblici apparati esclusivamente la soddisfazione di inconfessabili mire partitiche. Esse, però, muovendo dal presupposto dell'asserita inutilità di un nuovo Ministero alla cui dimostrazione intendevano invece pervenire, sembravano tradursi in banali petizioni di principio [13].

A preoccupazioni di ordine più propriamente politico si riconducevano, poi, le critiche di coloro che paventavano il possibile condizionamento da parte della nuova struttura ministeriale delle determinazioni della futura Assemblea di cui si esaltavano con forza le prerogative sovrane [14].

Un ben più serio fondamento scientifico sembravano, infine, avere altre critiche [15], che prospettavano dubbi sulla natura «ministeriale» degli uffici posti alle dipendenze del nuovo organismo. Partendo dal presupposto che il nome di Ministero si attagliasse più propriamente ad «un complesso organico di uffici diretto alla gestione di uno dei grandi rami dell'Ammini-

strazione statale, con lo scopo di soddisfare direttamente i bisogni pubblici corrispondenti, mediante l'emanazione degli opportuni provvedimenti, cioè di fatti o di atti autoritarii, rivolti anche verso l'esterno in confronto di distinti soggetti giuridici», si escludeva la possibilità di ritenere titolare di un vero dicastero il Ministro per la Costituente, la cui funzione si doveva esaurire «solo in una attività di studio e di predisposizione di elementi da sottoporre alla deliberazione di altri organi».

Astraendo, comunque, dalle critiche del primo tipo, il cui acre moralismo tradiva soprattutto uno stato d'animo di diffidenza nei confronti della classe politica emersa dalle convulsioni della lunghissima crisi, e di allarme per le scelte politiche che essa avrebbe potuto effettuare nel disegnare il nuovo assetto statale [16], le altre critiche si rivelarono – come risulta confermato dall'illustrazione dell'attività del Ministero che ci accingiamo a compiere – ben presto superate alla prova dei fatti.

In primo luogo esso svolse una gigantesca opera di chiarimento e di documentazione su tutti i principali problemi che la Costituente avrebbe dovuto affrontare per la definizione dell'assetto del nuovo Stato, senza condizionarne in alcun modo le scelte entro binari di politica costituzionale rigidamente prefissati [17].

In secondo luogo il Ministero si pose come centro ispiratore e propulsore di ogni iniziativa tendente a collocare l'irreversibilità della scelta costituente al centro del dibattito politico e ad evitare che questo registrasse rallentamenti o cadute di tensione [18].

Inquadrato nella sua giusta prospettiva storica, il Ministero per la Costituente – al di là delle contingenti considerazioni di ordine amministrativo che furono prospettate per giustificarne l'istituzione [19] – si rivela come un felice esperimento di ingegneria istituzionale, grazie al quale fu possibile imprimere, ad un apparato che altrimenti sarebbe stato condannato all'umbratile lavoro di uno dei tanti uffici-studi, l'innervatura necessaria ad individuare i fondamentali problemi del nuovo ordine democratico ed a proporli alle forze politiche del Paese [20].

2. L'ATTIVITÀ DEL MINISTERO PER LA PREPARAZIONE DELLA CONVOCAZIONE DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

A) *La Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica*

Nell'ambito del più vasto compito assegnato al Ministero di «preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente», l'elaborazione della legge per l'elezione dell'Assemblea si qualificava come un impegno assolutamente prioritario [21]. L'affermazione della necessità che tale elezione si tenesse al più presto, e prioritariamente rispetto ad ogni altro tipo di consultazione elettorale, era il *leitmotiv* delle rivendicazioni delle forze politiche più decisamente impegnate nella battaglia per la Costituente [22].

Si comprende, perciò, che uno dei primi atti del Ministro Nenni non appena investito formalmente della carica [23], sia stato il decreto (in data 31 agosto 1945) [24] con cui egli provvide alla formazione della Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica, la cui istituzione, come si è visto, era direttamente contemplata nell'art. 5 del D.L. 1945, n. 435. Di essa vennero chiamati a far parte illustri docenti universitari e uomini politici designati dai partiti politici rappresentati nel Governo Parri (i partiti di quella che veniva generalmente denominata «esarchia») [25], unitamente ad un gruppo di esperti nel quale risultavano inclusi un docente universitario di chiara fama come il prof. Arturo Carlo Jemolo e funzionari dello Stato particolarmente qualificati per la loro preparazione tecnica (come il prof. Giovanni Schepis, uno dei più noti tecnici di legislazione elettorale, e il dott. Paolo Strano, Capo del Servizio elettorale del Ministero dell'Interno e futuro Direttore generale dell'Amministrazione Civile di quello stesso Ministero) [26].

La Commissione iniziò a lavorare sin dal giorno immediatamente successivo a quello della sua costituzione e proseguì nella sua attività con un ritmo assai accelerato, tenendo, fra il 1 settembre e il 27 ottobre 1945, ben 21 sedute. Concluse i lavori licenziando un progetto di legge composto di 74 articoli, corredato da una nota illustrativa stesa dal Vice Presidente Selvaggi, la cui lettura sorprende ancor oggi per la modernità dell'impostazione e per la vasta gamma dei problemi affrontati.

La Commissione indicava come principi fondamentali della legge che avrebbe dovuto disciplinare l'elezione della Costituen-

te, i seguenti: «suffragio *effettivamente* universale; rappresentanza proporzionale, costituita con voto diretto, libero e segreto mediante scrutinio di liste di candidati liberamente concorrenti, da chiunque presentate, con ordine di precedenza prestabilito, modificabile dagli elettori per effetto dei voti di preferenza che (fossero) espressione di volontà numericamente efficienti» [27].

L'individuazione di tali principi, si legge nella relazione, muoveva dalla considerazione del «fine speciale» del procedimento elettorale, che, in quanto finalizzato a dar vita ad un organo dotato di *«poteri derivanti dalla sovranità popolare»*, avrebbe dovuto «corrispondere alle esigenze di una rappresentanza elettiva che (fosse) espressione della volontà collettiva e delle forze politiche, organizzate in partiti o convergenti su programmi e direttive comuni» [28].

Alla definizione del sistema elettorale a base proporzionale [29] su cui si imperniava lo schema di provvedimento legislativo proposto, la Commissione era pervenuta dopo un ampio dibattito sviluppatosi in diverse fasi.

In una prima fase, dopo che il Commissario Stolfi aveva sostenuto la necessità del collegio uninominale, la Commissione aveva però approvato, all'unanimità, una risoluzione nella quale esprimeva l'avviso che «il collegio uninominale maggioritario, se considerato strumento esclusivo di elezione della Costituente, non risponde alle esigenze di una assemblea che abbia poteri di riordinamento costituzionale dello Stato e che, perciò, debba essere espressione delle varie correnti politiche efficienti» [30].

In una seconda fase, dopo aver approvato una risoluzione di massima in cui si sosteneva la necessità che «l'ordinamento delle elezioni per la Costituente (assicurasse) la rappresentanza proporzionale con opportuna tutela della libertà dell'elettore nella scelta, escludendo in ogni caso l'introduzione del voto aggiunto» [31] e dopo aver discusso infruttuosamente le ipotesi di meccanismi elettorali intesi a combinare le caratteristiche del sistema uninominale con quelle del sistema proporzionale prospettate dai Commissari Selvaggi e Fuschini, stabilì [32] di passare all'esame «di un tipo di elezione basato sullo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale senza voto aggiunto e con la possibilità di correttivi» assumendo come schema base dei suoi lavori la vecchia legge elettorale del 1919 [33].

La Commissione, dopo aver respinto l'ipotesi della c.d.

«lista bloccata» (in cui l'ordine delle precedenze prestabilito ha un carattere vincolante) [34], stabilì che l'ordine di graduazione dei candidati, prestabilito nelle liste, potesse essere modificato da voti di preferenza qualora il totale dei voti stessi per ciascun candidato raggiungesse un determinato *quorum* (fissato prima in un quarto, e poi in un quinto) in rapporto ai voti di lista [35].

Quanto al numero dei voti di preferenza da attribuire a ciascun elettore, la Commissione aveva proposto che esso variasse in relazione alla suddivisione delle circoscrizioni elettorali in tre grandi gruppi, tenuto conto del numero dei candidati da eleggere: circoscrizioni fino a 15 seggi, un voto; circoscrizioni da 16 a 30 seggi, due voti; circoscrizioni con oltre 31 seggi, tre voti [36].

Prima di discutere del problema delle preferenze, la Commissione aveva affrontato il tema delle circoscrizioni elettorali, orientandosi, a maggioranza, sulla necessità di circoscrizioni abbastanza vaste corrispondenti approssimativamente alle regioni.

Aveva, quindi, incaricato una Sottocomissione di elaborare un progetto per la formazione di tali circoscrizioni, fissandone in una relazione i seguenti criteri generali: «1) circoscrizione con un numero di seggi proporzionale al numero degli abitanti; 2) che (rispettasse), per quanto possibile, le unità organiche regionali nella loro accezione tradizionale; 3) che (tenesse conto), delle difficoltà di comunicazione» [37].

La Sottocommissione, dopo aver operato il riparto dei seggi fra le 18 regioni in base al criterio di assegnare un deputato ogni 80.000 abitanti (con un totale di 537 seggi), aveva stabilito di far coincidere le circoscrizioni elettorali con le circoscrizioni regionali in tutti i casi in cui il numero dei seggi assegnato a ciascuna circoscrizione non fosse superiore a 15-20 e di procedere alla formazione di circoscrizioni a carattere sub-regionale negli altri casi, ispirandosi, peraltro, al principio che queste ultime circoscrizioni non comprendessero il territorio di altre regioni [38].

Senonché la Commissione, – sia pure a strettissima maggioranza (6 voti contro 5) – ritenne di approvare il principio che le circoscrizioni elettorali «dovessero coincidere rigorosamente con le circoscrizioni regionali» [39]. L'illustrazione dei motivi del dissenso dei Commissari rimasti in minoranza (Astuti, Agrò, Cosentino, Schepis e Strano) restò affidata ad una relazione di minoranza (che oltre alle firme dei predetti Commissari reca anche le firme di Stolfi e Storoni), nella quale si denunciavano gli effetti distorsivi che la rigida coincidenza delle cir-

coscrizioni elettorali con le circoscrizioni regionali avrebbe comportato e – adottandosi il criterio regionale come criterio di massima per una assegnazione dei seggi alle varie regioni in relazione alla loro rispettiva popolazione – si suggeriva il correttivo della suddivisione delle regioni più popolose e vaste in due o più collegi sub-regionali, composti di due o più provincie contigue appartenenti alla medesima regione [40].

La Commissione propose che l'assegnazione dei seggi fosse effettuata col metodo d'Hondt (o del comune divisore) accogliendo il suggerimento della Sottocommissione incaricata dello studio preliminare dell'argomento, la quale aveva concluso che questo metodo rende possibile, in ogni caso, la distribuzione di tutti i seggi e, nelle circoscrizioni medie e grandi, attua la proporzionalità con maggiore aderenza alla realtà [41].

Con riferimento, poi, a talune proposte formulate dai Commissari Fuschini e Battaglia, la Commissione, a maggioranza, escluse la possibilità di una utilizzazione dei voti residui con la loro devoluzione a seggi in soprannumero riservati a liste nazionali di candidati di chiara fama non partecipanti direttamente alla lotta politica [42].

Il panorama dell'attività della Commissione deve essere infine completato con l'accenno alla discussione di una serie di argomenti attinenti alla qualificazione del diritto di voto, al momento del suo acquisto e alle modalità del suo esercizio.

Un argomento particolarmente dibattuto fu quello dell'obbligatorietà del voto, sostenuto decisamente da Mortati [43], che — dissentendo dall'orientamento prevalente della Commissione favorevole alla generica qualificazione del voto come «dovere al quale nessuno può sottrarsi», senza che a ciò si accompagnasse, peraltro, un «*obbligo giuridico di prestazione del voto*» — predispose un progetto di legge in tal senso [44].

La Commissione, proponendo il superamento di un'arcaica preclusione, si espresse per l'ammissione al diritto di voto di tutti i militari, senza distinzione di grado, di arma, di corpo [45].

Non accolse, invece, la proposta di Terracini per la riduzione a 18 anni del limite di età per il conseguimento dell'elettorato attivo, in base alla mera considerazione di ordine pratico che «la revisione e la modificazione delle liste elettorali avrebbero ritardato la elezione della Costituente»; e, «per identiche ragioni pratiche», non accolse, neppure, la proposta di ridurre il limite di età almeno per i combattenti del corpo italiano di liberazione e per i partigiani, tenuto conto delle difficoltà che

il sollecito accertamento del titolo di partigiano «legittimamente dovuto» comportava [46].

La Commissione aveva studiato anche, con «appassionato impegno», i possibili accorgimenti al fine di consentire l'esercizio del diritto di voto ai numerosissimi prigionieri e internati di guerra, ma dichiarava di essersi dovuta arrendere di fronte agli «ostacoli di vario ordine» che rendevano allo stato «impossibile l'esercizio del voto diretto» [47].

Il progetto elaborato dalla Commissione fu sottoposto alla Commissione Alleata di controllo la quale trovò che esso rappresentava «sotto molti aspetti un progresso nei riguardi della precedente legislazione elettorale italiana, in linea con lo sviluppo moderno della pratica democratica» e suggerì che vi si apportassero solo alcune lievissime modifiche di dettaglio [48].

Il progetto fu, infine, approvato dal Consiglio dei Ministri [49] e trasmesso alla Consulta nazionale per il prescritto parere [50].

B) *La predisposizione del D.L.L. 16 marzo 1946, n. 98*

Il mancato reperimento, nel non cospicuo materiale archivistico concernente l'attività del Ministero per la Costituente conservato presso l'Archivio Centrale di Stato, di una sia pur minima traccia documentale al riguardo, non consente la formulazione di un giudizio sul contributo del Ministero all'elaborazione dell'importantissimo D.L.L. 16 marzo 1946, n. 98 che ribaltò le basi dell'ordinamento provvisorio delineato, all'indomani del «patto di Salerno», col D.L.L. 25 giugno 1944, n. 151, demandando direttamente ad un *referendum* popolare, da far svolgere contestualmente alle elezioni per l'Assemblea Costituente, la scelta sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia) e limitando i poteri legislativi dell'Assemblea Costituente alla materia costituzionale oltre che alle leggi elettorali ed alle leggi di approvazione dei trattati internazionali, mentre la restante materia legislativa era riservata al Governo [51]. Secondo la testimonianza del Prof. Giannini [52] alla preparazione di tale provvedimento attese essenzialmente l'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio [53], alla cui opera il Ministero per la Costituente, non disponendo di un proprio apparato di uffici legislativi [54], prevalentemente «deferiva».

Il Ministero dovette, comunque, partecipare in una qualche misura all'elaborazione del provvedimento [55], dal momento che il relativo schema, sottoposto alla Consulta per il parere [56], reca nell'intestazione l'indicazione della sua proposta, oltre che da parte del Presidente del Consiglio, anche da parte del Ministro per la Costituente [57], che illustrò a nome del Governo il suo contenuto nella discussione alla Consulta [58].

Prescindendo, comunque, da ogni valutazione sulla rilevanza del contributo fornito dal Ministero all'elaborazione del provvedimento, esso fu soprattutto frutto di una realistica valutazione di Nenni [59] e del suo ostinato impegno a conseguire l'obiettivo dell'avvento della Costituente anche attraverso ogni possibile soluzione di compromesso [60].

L'affidamento della scelta istituzionale ad un *referendum* popolare e l'abbinamento del suo svolgimento con le elezioni per l'Assemblea Costituente fu, infatti, l'originale sintesi politica che consentì di sottrarre il Paese alla morsa di una logorante situazione di stallo fra contrapposte opzioni politiche (scelta istituzionale rimessa al popolo-scelta istituzionale deliberata dall'Assemblea Costituente) che avrebbe rischiato di mettere in forse l'avvento stesso della Costituente. Non si trattava – osservava Nenni nel discorso con cui illustrò alla Consulta il provvedimento – «del tentativo di associare due tesi tra loro incompatibili» ma di riconoscere che la situazione di fatto del Paese era cambiata rispetto a quella dell'epoca di Salerno, che «il problema non si presenta(va) nel momento attuale esattamente nelle stesse condizioni in cui si presentò a Salerno, e che in realtà quando *referendum* e Assemblea Costituente (fossero) associati nello stesso atto e nella stessa deliberazione, non (sarebbero) l'uno in contraddizione dell'altro, ma l'uno integrativo dell'altro» [61].

3. L'ATTIVITÀ DEL MINISTERO PER LA PREDISPOSIZIONE DEGLI ELEMENTI PER LO STUDIO DELLA NUOVA COSTITUZIONE

A) *Premessa*

L'articolo 2 del D.L. n. 435 assegnava al Ministero, come abbiamo visto, l'ulteriore compito di «predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'as-

setto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale»: ed in funzione dell'assolvimento di tale compito, l'art. 5 dello stesso D.L. n. 435 prevedeva l'istituzione di «Commissioni di studio» la cui concreta individuazione era demandata a successivi decreti del Ministro, da emanarsi «sentito il Consiglio dei Ministri».

La formula adoperata in questo articolo per qualificare l'attività delle Commissioni («Commissioni di studio per predisporre gli elementi di cui all'articolo 2») escludeva che esse potessero procedere – come pure taluno era incline a ritenere [62] – all'elaborazione di organici progetti (o magari anche solo di approssimativi schemi) di Costituzione da sottoporre alle determinazioni dell'Assemblea Costituente.

Ad esse sembrava piuttosto riservato il compito di effettuare la ricognizione e l'inventario dei principali problemi che si ponevano nella società nazionale e ad apprestare in merito ad essi gli elementi di informazione e di giudizio necessari perché l'opera dei costituenti volta a ridisegnare l'assetto istituzionale del Paese ed a definire le linee-guida della sua politica economica e sociale attingesse il massimo di concretezza e di incisività [63].

B) *La Commissione economica*

La prima Commissione ad essere impegnata fu la Commissione economica, insediata il 29 ottobre 1945. Essa, che era presieduta dal Rettore dell'Università «Bocconi» di Milano, prof. Giovanni De Maria, si componeva di 50 «esperti» designati dal Ministero per la Costituente, da altri Ministeri e dai sei partiti della coalizione governativa.

Figuravano fra essi docenti universitari già affermati, come Manlio Rossi Doria, Gaetano Stammati, Giuseppe Medici, Giuseppe Ugo Papi, Sergio Steve, e studiosi che avrebbero tra breve acquisito posizioni di rilievo nell'Università o nel mondo politico italiano come Paolo Baffi, Federico Caffè, Pasquale Saraceno, Aldo Bozzi, Pietro Campilli, Ezio Vanoni [64].

La Commissione comprendeva, altresì, una Segreteria generale, a reggere la quale fu chiamato il Prof. Vittorio Angiolini [65].

La Segreteria generale – cui fu affidato il compito di coordinare i piani di lavoro delle singole Sottocommissioni nel-

le quali si sarebbe articolata, ed il lavoro dei segretari delle medesime, di preparare i rapporti per il Presidente della Commissione e di curare i rapporti con le altre Commissioni di studio istituite presso il Ministero nonché di assicurare, in genere, il regolare svolgimento dei lavori [66] – fu il vero centro motore dei lavori della Commissione [67].

Essa, che aveva cominciato ad operare sin dall'agosto del 1945 (prima ancora, cioè, dell'insediamento della Commissione), prefigurò innanzi tutto la ripartizione di questa in cinque Sottocommissioni (Agricoltura, Industria, Credito e Assicurazione, Problemi monetari e Commercio Estero, Finanza) [68], deferendo alla decisione discrezionale del Ministro la scelta fra i due fondamentali metodi di lavoro cui esse avrebbero potuto improntare la loro attività.

Fra il metodo qualificato come «italiano» (secondo cui l'elaborazione della relazione conclusiva dell'attività della Commissione sarebbe dovuta scaturire da un dibattito su uno o più schemi di relazioni predisposti da uno o più Commissari) e quello c.d. «inglese» (secondo cui nella relazione si sarebbero dovute esporre le risultanze di inchieste condotte presso uffici pubblici, enti, imprese, studiosi, tecnici, sollecitati ad esprimere il proprio punto di vista in ordine a diversi temi preventivamente delineati dalle Sottocommissioni come oggetto di questionari da esse diramati o assunti come tracce – *terms of reference* – di interrogatori effettuati dalle medesime), fu scelto il secondo.

Nel dar notizia della istituzione della Commissione, un comunicato apparso sul Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente [69] teneva, infatti, a precisare che questa aveva «una caratterizzazione funzionale» tale da darle «una fisionomia così propria da distinguer(la) da ogni altra Commissione ministeriale sin qui istituita». «La Commissione economica» proseguiva il comunicato «chiamando a partecipare all'esame degli argomenti di trattazione larghi e qualificati strati della popolazione, sarà in grado di prospettare all'Assemblea Costituente non *il suo* parere, ma, ben più, *il punto di vista del Paese* sui temi generali oggetto delle indagini.

Propriamente essa è dunque Commissione di *ordinamento* e non di elaborazione né di soluzione: i risultati della sua attività essendo soltanto preparatori e strumentali, non potranno costituire in alcun senso vincolo, o peggio ancora limite, alla decisione sovrana della Assemblea Costituente».

E, nell'insediare la Commissione, il Ministro Nenni, do-

po aver rilevato l'impossibilità di «organizzare adeguatamente una Costituzione prescindendo dalla situazione economica di un determinato paese, dalla sua struttura economica, dai problemi sociali particolari», sottolineava l'importanza della Commissione in quanto essa avrebbe dovuto fornire all'Assemblea Costituente tutto il materiale scientifico di ordine economico e sociale che avrebbe ispirato i lavori necessari alla preparazione del disegno della struttura politica della futura Costituzione [70].

Le Sottocommissioni si misero immediatamente al lavoro (sin dal primo giorno successivo a quello dell'insediamento della Commissione) per predisporre i questionari attraverso i quali si sarebbero articolate le indagini.

Il lavoro fu reso particolarmente complesso dalla necessità di risolvere preliminarmente il problema della delimitazione dei temi oggetto delle indagini stesse. Alcuni propendevano per una limitazione di esse ai temi che presumibilmente avrebbero dovuto formare oggetto della Carta costituzionale, altri ritenevano invece che le indagini avrebbero dovuto riguardare tutti i diversi aspetti (con l'esclusione solo di quelli di minore rilievo) delle materie assegnate alle diverse Sottocommissioni. Deferita la decisione al Ministro, questi si pronunciò per la più ampia estensione delle indagini: ed in effetti sarebbe stato contraddittorio riservare alla sensibilità di organismi prevalentemente tecnici l'individuazione di materie di cui si sottolineava, contemporaneamente, il corposo «spessore» politico, in quanto su di essa avrebbe dovuto esser disegnata la «sovrastruttura politica» della Costituzione.

L'elaborazione dei questionari impegnò a lungo le Sottocommissioni, e la loro diramazione iniziò intorno alla metà di gennaio del 1946.

Furono elaborati complessivamente 58 questionari: 5 della Sottocommissione per l'agricoltura; 8 della Sottocommissione per l'industria; 30 della Sottocommissione per il credito e l'assicurazione (22 per il credito e 8 per l'assicurazione); 8 della Sottocommissione per i problemi monetari ed il commercio estero; 7 della Sottocommissione per la finanza [71].

Oltre che dalle risposte ai questionari – che pervennero in una cifra percentuale, rispetto al numero di copie diramate, oscillante fra il 40,6% (Sottocommissione per l'agricoltura), il 23,9% (Sottocommissione per l'industria), il 40% (Sottocommissione per il credito e l'assicurazione), il 28,2% (Sottocommissione per i problemi monetari ed il commercio estero), il 37%

(Sottocommissione per la finanza) – le Sottocommissioni attinsero copioso materiale informativo attraverso numerosi interrogatori effettuati nelle principali città d'Italia (Roma, Milano, Torino, Bologna, Palermo, Bari, Firenze, Ravenna). Furono effettuati 272 interrogatori: 84 dalla Sottocommissione per l'agricoltura; 77 dalla Sottocommissione per l'industria; 46 dalla Sottocommissione per il credito e l'assicurazione; 39 dalla Sottocommissione per i problemi monetari ed il commercio estero; 26 dalla Sottocommissione per la finanza.

Un ulteriore strumento conoscitivo utilizzato dalle Sottocommissioni fu, infine, quello della redazione di *monografie* su determinati argomenti ad opera di persone particolarmente esperte in materia. Furono redatte complessivamente 99 monografie: 22 per la Sottocommissione per l'agricoltura; 30 per la Sottocommissione per l'industria; 12 per la Sottocommissione per i problemi monetari ed il commercio estero; 14 per la Sottocommissione per il credito e l'assicurazione; 21 per la Sottocommissione per la finanza.

Le relazioni, elaborate collegialmente in ciascuna Sottocommissione sulla scorta del materiale acquisito con le risposte ai questionari, con gli interrogatori e con le monografie, confluirono nel *Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea costituente*.

Il *Rapporto* non si configurava, però, come un documento unitario che raccordasse e coordinasse le relazioni delle singole Sottocommissioni. Esso si presentava come un grosso contenitore nel quale risultavano inserite le relazioni delle cinque Sottocommissioni, ciascuna redatta e concepita come una entità a sé stante rispetto alle altre.

Né aveva alcuna funzione di raccordo o di coordinamento – se non quella di una mera sintesi riassuntiva del *modus procedendi* delle diverse Sottocommissioni – la *Relazione di attività della Commissione economica* inserita a mo' di nota introduttiva nel corpo della relazione della Sottocommissione per l'agricoltura.

Il *Rapporto* – pubblicato, come si è ricordato in nota, a cura dell'Istituto Poligrafico dello Stato – si componeva di più volumi, constando ciascuna relazione di due o più volumi.

La prima relazione era quella della Sottocommissione per l'agricoltura, che constava di due volumi.

Il primo conteneva la relazione vera e propria, articolata in cinque parti, dedicate, rispettivamente, alla proprietà fon-

diaria, ai problemi della produzione agricola, ai contratti agrari, ai problemi della bonifica, ed ai problemi della montagna e delle foreste. (Quest'ultima parte risultava ancora in fase di composizione al momento della stampa del volume).

Il secondo volume, qualificato come Appendice alla relazione, conteneva il resoconto degli interrogatori, le risposte ai questionari, le monografie [72].

Seguiva la relazione della Sottocommissione per l'industria, che si articolava complessivamente in quattro volumi. I primi due erano dedicati alla relazione vera e propria, che comprendeva una serie di capitoli dedicati, rispettivamente, alla descrizione del processo dell'industria italiana in rapporto al reddito *pro-capite*, alla rassegna dei principali rami dell'industria italiana, all'illustrazione di particolari aspetti strutturali dell'industria italiana (con riferimento ai diversi esercizi industriali, distinti per rami e classi di ampiezza, ed alle società per azioni), all'analisi dei rapporti fra l'industria italiana e altre attività economiche, alla descrizione di alcune caratteristiche della politica industriale nell'ultimo ventennio (ed in questo contesto era oggetto di ampia trattazione l'IRI), alla individuazione delle tendenze monopolistiche nell'industria italiana, all'illustrazione dei problemi della riforma industriale (problema della nazionalizzazione dell'industria, problema della partecipazione dei lavoratori alla vita economica delle aziende) e, conclusivamente, alla trattazione del problema industriale del Mezzogiorno.

Ai due volumi in cui si articolava la relazione, si aggiungevano, poi, due volumi di appendici contenenti, il primo, i resoconti degli interrogatori, ed il secondo le risposte ai questionari e le monografie [73].

La terza parte del *Rapporto* consisteva nella relazione della Sottocommissione per i problemi monetari ed il commercio estero, che si componeva di due volumi. Il primo conteneva la relazione articolata in quattro capitoli dedicati, rispettivamente, ai temi del risanamento monetario, dei finanziamenti esteri, degli accordi monetari e finanziari di Bretton Woods, della bilancia commerciale, della bilancia dei pagamenti, del regime delle valute, della politica commerciale. Il secondo volume (Appendice) comprendeva i resoconti degli interrogatori, le risposte ai questionari e le monografie [74].

Seguivano quindi i due volumi relativi alla relazione sul credito e l'assicurazione.

La relazione vera e propria, che formava oggetto del pri-

mo volume, trattava i temi delle possibili forme di controllo del credito, dell'istituto di emissione, degli istituti di credito ordinari, delle casse di risparmio, dei crediti speciali, della nazionalizzazione delle banche e delle assicurazioni.

Il secondo volume conteneva l'Appendice, con il resoconto degli interrogatori, le risposte ai questionari e le monografie [75].

La serie dei volumi che componevano il *Rapporto* si concludeva con i due volumi che contenevano le conclusioni dell'inchiesta svolta dalla Sottocommissione per la finanza. La relazione (che formava oggetto del primo volume), trattava i temi del diritto all'imposta e della formazione delle leggi finanziarie, della formazione del bilancio dello Stato, del controllo della gestione finanziaria, del debito pubblico, dell'ordinamento della finanza locale, della tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. Ampio spazio era dato all'illustrazione del sistema tributario, arricchito con due studi del Prof. Borgatta (sulle imposte sul reddito) e del Prof. Cosciani (sui possibili orientamenti dell'imposta ordinaria sul patrimonio).

Il secondo volume conteneva l'Appendice, con il resoconto degli interrogatori, le risposte ai questionari e le monografie [76].

C) *La Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*

La costituzione di questa Commissione – insediata dal Ministro Nenni il 21 novembre 1945 [77] – aveva avuto una gestazione piuttosto laboriosa in relazione alla circostanza che già operava, nell'ambito della Presidenza del Consiglio una «Commissione per la riforma dell'Amministrazione».

Tale Commissione – istituita dal Presidente del Consiglio Bonomi [78], col compito di «elaborare un organico piano di riforma amministrativa che rispond(esse) ai sani principi di uno Stato ordinato su basi democratiche e rispecchi(asse) i più fecondi insegnamenti della dottrina e della esperienza amministrativa» [79] – si configurava come un organo di carattere tecnico-amministrativo, sia per la qualificazione essenzialmente «tecnica» del compito assegnatole [80], sia per la sua composizione.

Della Commissione – come aveva avuto cura di sottolineare il Presidente del Consiglio Bonomi [81] – erano stati chiamati a far parte, insieme ad «illustri esponenti della dottrina

ed alti funzionari» anche (il Presidente, anzi, sembrava porre l'accento sulla prioritaria partecipazione di questi) «i rappresentanti delle maggiori correnti politiche del Paese»: ma fra i ventotto componenti della Commissione il numero dei «tecnici» era di gran lunga prevalente su quello dei «politici» [82].

L'accentuata caratterizzazione «tecnica» della Commissione sconsigliò il suo trasferimento *tout-court* nell'ambito del Ministero per la Costituente, come era stato originariamente progettato, sicché si addivenne [83] alla costituzione presso questo Ministero di una nuova Commissione, incaricata, come si è detto, di «studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato», affidata anch'essa alla presidenza del Prof. Forti, e di cui vennero chiamati a far parte, fra gli altri, ben 22 membri della Commissione per la riforma dell'Amministrazione [84].

Inoltre, analogamente a quanto era stato (e sarebbe stato) previsto per le altre Commissioni istituite presso il Ministero per la Costituente, la nomina di alcuni componenti della Commissione – anche se formalmente effettuata dal Ministero – avveniva in base alla designazione, rispettivamente, dei sei partiti della coalizione da cui era espresso il Governo Parri [85].

Anche se l'istituzione della nuova Commissione non comportò formalmente l'estinzione della prima, il Presidente del Consiglio stabilì che le relazioni e gli studi già predisposti da due Sottocommissioni di questa Commissione, rispettivamente sul tema delle «Regioni» e su quello dell'«Amministrazione locale» – aventi più immediata attinenza, se non, addirittura, interferenti rispetto ai temi assegnati alle indagini di una Sottocommissione (quella per le «autonomie locali») in cui la nuova Commissione era suddivisa – fossero rassegnati a quest'ultima e pubblicati, unitamente alla sua relazione, a cura del Ministero per la Costituente [86].

Nella relazione al decreto istitutivo della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato [87], dopo essersi stabilito che questa avrebbe operato «sia come commissione di studio che d'inchiesta», si aggiungeva che essa avrebbe operato in Sottocommissioni», svolgendo «in seduta plenaria... soltanto attività di coordinamento e di indirizzo generale».

Le Sottocommissioni in cui la Commissione veniva suddivisa erano le seguenti:

1) Problemi costituzionali; 2) Organizzazione dello Stato; 3) Autonomie locali; 4) Enti pubblici non territoriali.

Successivamente, a partire dal 26 febbraio 1946, fu ag-

gregata alla Commissione una quinta Sottocommissione, per l'«Organizzazione sanitaria» [88].

Avendo la Commissione, già nella sua prima seduta [89] vivacemente discusso, senza riuscire a definirla, la questione se essa avrebbe dovuto procedere all'elaborazione di uno schema di Costituzione da sottoporre alle deliberazioni dell'Assemblea Costituente, o si sarebbe, piuttosto, dovuta limitare alla predisposizione dei materiali di studio che sarebbero dovuti servire per le determinazioni della medesima, si decise di interpellare il Ministero perché chiarisse in quale forma concreta la Commissione avrebbe dovuto concludere i suoi lavori [90].

Il Ministro Nenni rispose con una lettera [91] in cui chiariva che, essendo stata la Commissione «istituita per la raccolta e lo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato», da essa non poteva «perciò uscire uno schema di Costituzione né un insieme di schemi».

«La scelta tra istituti costituzionali, che immancabilmente si opererebbe nella redazione di uno schema costituzionale – proseguiva il Ministro Nenni – presuppone l'adozione di criteri politici e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione che del Ministero, e riservate esclusivamente all'Assemblea Costituente».

Il Ministro, dopo aver ribadito che la Commissione era «Commissione di studio e di inchiesta, non già legislativa», dichiarava di ritenere opportuno che le due Sottocommissioni per le autonomie locali e per gli enti non territoriali «funzionassero esclusivamente come commissioni d'inchiesta» e che funzionassero, invece, «prevalentemente quali commissioni di studio» le altre due Sottocommissioni per i problemi costituzionali e per l'organizzazione dello Stato [92].

Sottolineava, in particolare, la difficoltà e la delicatezza del compito affidato a queste due Sottocommissioni, e in specie alla prima, avvertendo:

> Non occorre dimenticare, che al di là del Governo, il Paese ha bisogno di essere illuminato su una serie di problemi la cui conoscenza è fino ad oggi ristretta a pochi specialisti; l'apporto degli studiosi appartenenti a diverse correnti politiche, mette in grado la Commissione di fornire al Paese una conoscenza criticamente elaborata dei problemi che si pongono per sistemare il nostro futuro in uno Stato tecnicamente ben costruito e democraticamente ordinato» [93].

Chiariti così i limiti del compito affidato alla Commissione [94], un suo Comitato – formato dai Presidenti delle quattro [95] Sot-

tocommissioni Boeri, Jemolo, Piccardi e Piga, nonché dai Commissari Azzariti, Innocenti, Severi, Spatafora, Vitta e Zanobini – provvide a fissare indicativamente i temi di studio delle Sottocommissioni [96].

Queste, che si posero immediatamente all'opera, conclusero la loro attività proprio a ridosso della data del 2 giugno 1946 [97] alla quale si svolsero, come è noto, le elezioni per l'Assemblea Costituente: sicché mancò il tempo per sottoporre le conclusioni cui le Sottocommissioni stesse erano pervenute al coordinamento della Commissione in adunanza plenaria [98].

La Relazione che questa, il 30 maggio 1946, rassegnò all'Assemblea Costituente, non è, pertanto, un documento unitario, nel quale siano confluite, in un testo coordinato, le relazioni elaborate dalle diverse Sottocommissioni, ma l'esposizione delle conclusioni cui queste, ciascuna per proprio conto, pervennero [99].

Ca) *La relazione della Prima Sottocommissione («per i problemi costituzionali»)*

Le conclusioni della Sottocommissione in ordine ai diversi argomenti studiati – formanti oggetto di una serie di relazioni settoriali, ciascuna redatta da singoli o più Commissari relatori – furono riassunte in un agile documento elaborato dal Commissario Azzariti, pubblicato col titolo «Cenni sui lavori della Sottocommissione» [100] a mo' di introduzione a quelle relazioni [101].

A questo documento – che contiene una rapida ed elegante esposizione del lavoro compiuto dalla Sottocommissione – facciamo riferimento quando parliamo di «relazione» di questa, pur rilevando che esso non consiste in una relazione in senso tecnico, frutto del lavoro collegiale della Sottocommissione e da questa formalmente approvata.

La Sottocommissione aveva ben presenti i limiti dell'incarico che le era stato affidato ed aveva, perciò, cura di rilevare preliminarmente che «non rientrava nei (suoi) compiti... né era sua pretesa, di compilare un progetto concreto e organico di Costituzione», dovendo limitarsi «soltanto a descrivere, a proposito delle varie questioni, i possibili orientamenti e indicare le soluzioni più adatte».

Tuttavia, anche se dal suo campo di esame «rimasero di proposito fuori... alcuni problemi fondamentali, di carattere es-

senzialmente politico, quale per esempio in prima linea quello della forma dello Stato» e se ritenne di dover formulare in termini «puramente ipotetici e non categorici» alcuni giudizi e soluzioni su taluni problemi in quanto «connessi con la soluzione di altri problemi non esaminati» [102], la gamma delle questioni da essa affrontata è vastissima.

La Sottocommissione iniziava col manifestare la sua preferenza per una Costituzione di carattere rigido, affermando contemporaneamente la necessità che il suo contenuto fosse «tale da non richiedere presumibilmente troppo frequenti modificazioni». A tale riguardo, la Sottocommissione, mentre affermava l'esigenza che la Costituzione dettasse «norme generali di contenuto piuttosto ampio», aveva cura di precisare che non dovesse trattarsi «di pure enunciazioni di principi astratti o di affermazioni generali di scarso valore pratico». Nel ricordare che «ci sono norme giuridiche di contenuto più generale destinate a vivere a lungo e vi sono norme più particolari che presumibilmente devono essere facilmente e rapidamente modificate in relazione alle esigenze mutevoli a cui provvedono» la Sottocommissione esprimeva l'avviso che la Costituzione avrebbe dovuto «evitare le norme di questo secondo tipo, per limitarsi a dettare quelle fondamentali, lasciando a leggi successive le norme particolari sugli sviluppi dei principi affermati» [103].

Dall'affermazione della necessità del carattere rigido della Costituzione la Sottocommissione faceva conseguire, come logico corollario, la proposta di un sistema di controllo sulla costituzionalità delle leggi.

La maggioranza della Sottocommissione ipotizzava una sorta di azione popolare, riconoscendo a qualsiasi cittadino la potestà di impugnare, per incostituzionalità, qualsiasi legge ordinaria, dopo la sua approvazione e pubblicazione, entro un periodo limitato di tempo (sei mesi o un anno) dalla pubblicazione.

L'organo competente ad esercitare il controllo veniva individuato in una Corte costituzionale configurata come organo squisitamente «tecnico giuridico composto di membri eletti nel proprio seno dalla Corte di cassazione e, in proporzione gradatamente minore, dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei conti e dai Consigli degli avvocati».

La Sottocommissione esprimeva infine l'avviso che a tale organo non si potessero affidare compiti diversi da quello del controllo sulla costituzionalità delle leggi, ipotizzando la costituzione di un organo distinto cui affidare la competenza a giu-

dicare sulla responsabilità dei Ministri «essendo evidente la profonda diversità tra un'indagine sulla conformità o meno di una legge alla Costituzione e la valutazione complessa dei fatti che possono involgere la responsabilità penale» [104].

Sul tema dei rapporti internazionali dello Stato, la Sottocommissione proponeva che – ferma restando la spettanza al Capo dello Stato della rappresentanza dello Stato nei rapporti internazionali – la dichiarazione di guerra fosse esclusiva competenza del Parlamento e che occorresse l'autorizzazione del Parlamento per la ratifica solo di alcune categorie di trattati internazionali, come i trattati di pace, quelli di collaborazione politica e di collaborazione militare, quelli importanti variazioni al territorio dello Stato od onere alle finanze o implicanti per la loro esecuzione l'emanazione o la modifica di norme legislative.

La Sottocommissione proponeva, altresì, l'adattamento automatico dell'ordinamento interno alle norme contenute nei trattati senza bisogno di un ulteriore intervento del Parlamento per autorizzare l'esecuzione del trattato nonché l'adattamento automatico dell'ordinamento interno al diritto internazionale, relativamente agli obblighi o ai diritti derivanti da norme di diritto internazionale generale [105].

La Sottocommissione si soffermava quindi sul tema del riconoscimento dei diritti individuali, distinguendoli nei tre grandi gruppi dei diritti di libertà, dei diritti del cittadino verso la Pubblica amministrazione e dei diritti subbiettivi politici. Passava poi all'elaborazione della categoria dei c.d. «diritti sociali» indicando con questo termine «i rapporti, spesso complessi, fra cittadini e Stato attinenti all'eguaglianza e alla solidarietà».

La Sottocommissione prospettava l'opportunità dell'enunciazione in Costituzione di un principio generale sul «dovere dello Stato di tutelare con la propria legislazione l'integrità fisica e morale della persona umana» con l'ulteriore specificazione del compito dello Stato «di assicurare a tutti i cittadini il minimo necessario in alimenti, indumenti, abitazione, assistenza sanitaria e di provvedere in particolar modo all'assistenza di chi sia disoccupato senza sua colpa o incapace al lavoro per età o invalidità». Si affermava, anche, l'opportunità di sancire in Costituzione alcuni principi generali in materia di lavoro «come l'enunciazione del lavoro considerato quale dovere sociale, e la conseguente affermazione di alcuni diritti fondamentali del lavoratore, quale quello dell'assistenza e previdenza, il diritto di organizzazione sindacale, il diritto di sciopero e via dicendo...».

La Sottocommissione esprimeva anche l'avviso che dovesse indicarsi tra i compiti dello Stato anche quello di «assicurare a tutti i cittadini una sufficiente istruzione gratuita e, inoltre, di predisporre i mezzi per consentire il compimento degli studi superiori ai giovani non abbienti, forniti di particolari attitudini».

Dopo un accenno ai diritti inerenti alla famiglia, ai quali riteneva potesse collegarsi «la protezione delle madri e dei fanciulli e tutto ciò che si connette alla condizione giuridica della donna», la Sottocommissione si soffermava sul tema del diritto di proprietà, esprimendo l'avviso che la Costituzione avrebbe dovuto limitarsi «ad affermare che la proprietà privata è garantita nei limiti stabiliti dalla legge, enunciando altresì il principio dell'indennizzo per i casi di espropriazione consentiti dalla legge nell'interesse pubblico» e sancendo, parallelamente, «il dovere di una adeguata utilizzazione produttiva e, particolarmente, della coltivazione dei fondi».

La Sottocommissione non prendeva posizione sul tema di eventuali nazionalizzazioni, che aveva formato oggetto degli studi di altra Commissione, pur esprimendo l'avviso che le precedenti enunciazioni fossero «tali da non ostacolare quanto potrebbe esser disposto con apposite leggi».

La Sottocommissione concludeva la parte relativa ai «diritti sociali» occupandosi delle norme relative alle «prestazioni *allo* Stato e *dello* Stato» affermando che esse avrebbero dovuto essere ispirate costantemente al principio della eguaglianza [106].

Nella relazione veniva dedicato anche un breve, ma significativo accenno al tema della tutela delle minoranze, esprimendosi l'avviso che nella Carta costituzionale si dovesse «far menzione delle garanzie» ad esse accordate, e che «le zone abitate da popolazioni mistilingue (dovessero) formare distinte unità territoriali, ordinate in modo da garantire, in armonia con le istituzioni democratiche dello Stato, l'uso della lingua e lo sviluppo dei costumi, delle tradizioni ambientali e degli interessi locali» [107].

Le proposte contenute nella parte della relazione della Sottocommissione concernente l'organizzazione ed il funzionamento del potere legislativo rivestono tuttora un carattere di grande attualità, investendo esse temi su cui si è polarizzato un dibattito che si è prolungato dai tempi dell'Assemblea Costituente fino ai nostri giorni [108].

Pronunciandosi a grande maggioranza (con l'esclusione di tre Commissari, di cui non veniva, peraltro, riferito il nome)

in favore del sistema bicamerale; affermando, contemporaneamente, l'esigenza che la «seconda Camera» non fosse un doppione della prima ed escludendo la possibilità di una Camera vitalizia, la Sottocommissione scartò tutte le varie opzioni manifestate dai singoli Commissari in ordine al sistema di composizione di questa «seconda Camera» (composizione a base sindacale; composizione a base di elezioni di secondo grado da parte di rappresentanti di enti locali; elezione fondata sul principio di una rappresentanza organica a base di interessi economici e culturali) convenendo sul punto che, anziché fondarsi sul principio di una rappresentanza degli interessi in contrapposto al principio della rappresentanza politica, la «seconda Camera» dovesse «essere un corpo non tecnico, ma spiccatamente politico, ed integrare la rappresentanza politica della nazione».

La Sottocommissione proponeva, a grande maggioranza, che anche la «seconda Camera», al pari della prima, dovesse essere eletta a suffragio universale, pur dovendo le elezioni circoscriversi nell'ambito di determinate categorie.

La Sottocommissione – sempre a maggioranza – proponeva, altresì, che la «seconda Camera» avesse poteri eguali a quelli della prima, e, nell'escludere la possibilità di sedute comuni dei membri delle due Camere, ipotizzava l'istituzione di una Commissione mista che, fra altri non meglio specificati compiti, avrebbe dovuto avere quello di tentare la conciliazione di eventuali conflitti fra le due Camere.

Si esprimeva inoltre l'avviso che si sarebbe potuto accennare in Costituzione al potere d'inchiesta, salvo dettarne la disciplina in una legge a parte, mantenendo però il sistema tradizionale della deliberazione nei singoli casi di inchieste mediante leggi speciali.

Quanto al procedimento legislativo, la maggioranza della Sottocommissione si pronunziava per il mantenimento dell'istituto della «sanzione» delle leggi da parte del Capo dello Stato, accompagnata dalla precisazione che, in caso di rifiuto di questa, il rifiuto potesse essere superato da una maggioranza qualificata delle due Camere. Si dichiarava, poi, favorevole al «sistema misto» nella disciplina dell'iniziativa legislativa (nel senso, cioè, della sua spettanza così al Governo come alla Camera), esprimendo anche l'avviso che per la presentazione di un progetto di legge da parte del Governo non fosse necessario un decreto del Capo dello Stato, ma fosse sufficiente la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

La Sottocommissione riteneva, anche, che potesse conservarsi il principio già fissato nell'art. 10 dello Statuto albertino che conferiva una certa prevalenza alla Camera dei deputati con la previsione della prioritaria presentazione ad essa dei disegni di legge concernenti l'imposizione di tributi o l'approvazione di bilanci e conti dello Stato. Proponeva, inoltre, che fosse stabilita l'inammissibilità di qualsivoglia iniziativa parlamentare comportante spese, se non accompagnata da una corrispondente iniziativa che ne garantisse la copertura con una correlativa entrata.

La Sottocommissione, infine, si pronunziava contro il decentramento delle funzioni legislative delle Camere alle Commissioni, considerando queste ultime come meri organi di studio, la cui composizione avrebbe dovuto essere effettuata in considerazione delle specifiche competenze [109].

La Sottocommissione affrontava quindi il tema della facoltà del Governo di emanare norme aventi valore di legge.

In tema di delegazione legislativa, si precisava che questa potesse essere conferita solo per singoli casi e per materie determinate (con la sola eccezione del caso di guerra, in relazione al quale la Sottocommissione stessa non escludeva la possibilità di una delega generale, da circoscriversi, peraltro, agli atti necessari per la condotta della guerra).

Si precisava, inoltre, che la delegazione potesse essere conferita esclusivamente al Governo e non a singoli Ministri, ed escludeva la possibilità di delegazione legislativa per la materia elettorale nonché per la materia della leva militare, della pubblica sicurezza, dell'ordinamento giudiziario e dell'ordinamento provinciale e comunale. La Sottocommissione aveva discusso ampiamente sull'opportunità di disciplinare in Costituzione l'istituto del decreto-legge e, una volta prevalsa l'opinione contraria, si pronunciava esclusivamente per l'ammissibilità dei c.d. decreti-catenaccio e per l'ammissibilità in via eccezionale di atti normativi del Governo intesi a soddisfare urgenti necessità insorte durante i periodi di chiusura delle Camere; suggeriva, però, che la loro emanazione fosse circondata di opportune garanzie, come la prescrizione della necessità della preventiva audizione da parte del Governo del parere di una Commissione parlamentare, che avrebbe dovuto restare in funzione anche durante i periodi di scioglimento delle Camere.

Dai decreti-legge la Sottocommissione distingueva le ordinanze di urgenza che, pur non avendo carattere di norme giu-

ridiche permanenti, avrebbero dovuto avere un'efficacia superiore a quella della stessa legge ordinaria fino, addirittura, a poter sospendere alcune libertà costituzionali ed alcuni principi garantiti dalla Costituzione.

Nel pronunciarsi in favore di questi provvedimenti, da ammettersi «solo in casi di urgente necessità, i quali possono riconoscersi nello stato di guerra e nello stato di pericolo pubblico determinato da grave turbamento dell'ordine pubblico» la Sottocommissione aveva cura di raccomandare che, in questo secondo caso, i poteri del Governo fossero più limitati e non potessero mai sospendere alcuni diritti. Si esprimeva altresì l'avviso che i provvedimenti che sospendessero le libertà costituzionali avrebbero dovuto essere presi dal Parlamento mediante atto legislativo.

Infine, anche in relazione all'emanazione dei provvedimenti d'urgenza da parte del Governo, si suggeriva la procedura garantista della preventiva audizione del parere di una Commissione parlamentare.

La Sottocommissione non riteneva di dover proporre innovazioni alla disciplina preesistente in tema di potestà regolamentare del Governo, riproponendo le tradizionali categorie dei regolamenti esecutivi, dei regolamenti indipendenti e dei regolamenti di organizzazione, escludendo «quella forma piuttosto ibrida dei c.d. regolamenti delegati».

La Sottocommissione si pronunziava, poi, contro l'attribuzione di un potere regolamentare ai singoli Ministri, ritenendo che l'emanazione di norme regolamentari fosse uno degli atti per i quali si rendesse necessaria una deliberazione del Consiglio dei Ministri [110].

Si limitava ad un fuggevole accenno alla potestà regolamentare degli enti locali che riteneva potesse ammettersi, sempreché essa venisse autorizzata dalla legge e nel limite di tale autorizzazione. Non approfondiva il problema della potestà legislativa da attribuire alle Regioni, nell'eventualità della loro istituzione, limitandosi ad affermare *tout court* che «non si potrebbe mai parlare di potere legislativo della Regione, perché il potere legislativo vero e proprio deve essere unico», ed esprimeva l'avviso che alle Regioni avrebbe potuto riconoscersi il potere regolamentare [111].

La Sottocommissione aveva dedicato ampio spazio allo studio degli organi e delle funzioni amministrative, i cui risultati avevano, come si è prima ricordato, formato oggetto di una relazione settoriale redatta dal Prof. Vitta [112].

In coerenza con i principi del Governo parlamentare – che essa aveva ritenuto di assumere come ipotesi di lavoro scartando quella della Repubblica presidenziale – la Sottocommissione riteneva preferibile il mantenimento del sistema tradizionale della nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri da parte del Capo dello Stato, non sembrandole l'elezione del Presidente del Consiglio dei Ministri direttamente da parte del Parlamento «il mezzo più adatto» specialmente quando – come la Sottocommissione prevedeva si sarebbe spesso verificato in futuro – si sarebbero formati governi di coalizione.

La Sottocommissione era poi unanime nell'escludere che il Presidente del Consiglio dovesse avere una posizione giuridica di prevalenza di fronte agli altri Ministri, affermando che «organo coordinatore e unificatore dell'attività dei Ministri deve essere il Consiglio dei Ministri, non la persona del Presidente di questo».

Ampio dibattito la Sottocommissione aveva dedicato al tema della responsabilità ministeriale, auspicando la configurazione, accanto alle diverse fattispecie delittuose contemplate dal codice penale, di «qualche ipotesi di delitto colposo, perché non (mancasse) la punizione quando con grave colpa o per inescusabile negligenza atti od omissioni dei Ministri (avessero) prodotto grave danno allo Stato». La Sottocommissione si esprimeva in favore di una organica regolamentazione della materia in una legge speciale che operasse una distinzione fra «delitti comuni» (del tutto indipendenti, cioè, dallo svolgimento dell'attività ministeriale) in relazione ai quali i Ministri dovessero essere assoggettati alla giurisdizione ordinaria, e «delitti commessi per fine politico o con abuso delle funzioni ministeriali».

Per questi ultimi, la Sottocommissione esprimeva l'avviso che «senza escludere la competenza dei giudici ordinari, si (sarebbe dovuto rendere) possibile alla Camera di devolvere il giudizio ad un apposito tribunale». A questo tribunale (da eleggersi all'inizio di ogni legislatura, e composto per metà di elementi giudiziari e per l'altra metà di uomini politici, esclusi i componenti della Camera cui sarebbe stato attribuito il compito di promuovere l'accusa) si sarebbe dovuto attribuire anche la competenza a conoscere, sempre in seguito ad una accusa da parte della Camera, le fattispecie di delitti colposi cui si è prima accennato.

La Sottocommissione ravvisava anche l'opportunità che in Costituzione fossero fissati precisi limiti all'attività gover-

nativa, come quelli riflettenti le materie: della proclamazione dello stato d'assedio o di pericolo pubblico fuori del caso di guerra o senza la preventiva autorizzazione parlamentare; della istituzione di tribunali speciali; della stipulazione dei trattati internazionali senza autorizzazione del Parlamento; del mutamento nei rapporti fra Stato e Chiesa senza intervento legislativo; della costituzione o modificazione dei Ministeri; dell'istituzione o della modificazione dei ruoli organici del personale; della regolamentazione dello stato giuridico degli impiegati. La trattazione degli organi e delle funzioni governative proseguiva con l'affermazione della necessità di determinare costituzionalmente la competenza del Consiglio dei Ministri riservandogli il compito di tracciare le linee direttive comuni all'azione dei singoli Ministri e di dirimere gli eventuali conflitti fra essi. Si concludeva, infine, con la prospettazione della necessità della riserva di legge per la modificazione delle circoscrizioni degli enti locali e per la disciplina del loro ordinamento (organi, funzioni, controlli) [113].

La relazione trattava, da ultimo, l'argomento della posizione costituzionale del potere giudiziario, affermando la necessità che in Costituzione fossero sanciti alcuni principi generali della funzione giurisdizionale, come:

1) il principio del carattere statuale della giurisdizione (rilevandosi, comunque, che con tale principio non contrasterebbero né i giudizi arbitrali, né il riconoscimento dell'efficacia delle sentenze straniere, né il riconoscimento, operato ai sensi del Concordato con la Chiesa cattolica, di determinate sentenze dei tribunali ecclesiastici);

2) il principio per cui la funzione giurisdizionale si caratterizzerebbe come l'applicazione della legge al caso concreto;

3) il principio dell'immutabilità del giudicato;

4) il principio del giudice precostituito;

5) il principio della pubblicità delle udienze;

6) il principio per cui è vietato dalla legge ordinaria di escludere per determinati atti l'azione giudiziaria o gli ordinari ricorsi giurisdizionali ammessi dalla legge generale;

7) il principio dell'obbligo della motivazione delle sentenze.

Nella relazione si sottolineava, altresì, l'esigenza dell'affermazione del principio dell'indipendenza del giudice nell'esercizio delle sue funzioni (da estendersi anche ai magistrati del Pubblico Ministero) nonché l'esigenza dell'adozione di tutti i

provvedimenti relativi allo stato dei magistrati da parte di un organo creato nel seno stesso della Magistratura, quale il Consiglio Superiore della Magistratura.

Nell'esprimere poi l'avviso che fosse da mantenere il sistema dell'accesso alla Magistratura per concorso (fatta eccezione per l'accesso alla Magistratura onoraria o per l'eventuale immissione nella Magistratura di avvocati o professori universitari nei limiti stabiliti dalle leggi) la Sottocommissione si pronunciava contro l'eventuale istituzione di giudici speciali, osservando che l'esigenza di disporre di giudici specializzati in determinate materie avrebbe potuto essere soddisfatta costituendo, con legge, sezioni specializzate presso l'autorità giudiziaria composte di magistrati e di esperti estranei all'ordine giudiziario, questi ultimi nominati anch'essi con ogni garanzia di imparzialità dallo stesso organo competente a nominare i giudici ordinari. Parallelamente, la Sottocommissione si esprimeva a favore della revisione delle giurisdizioni esistenti, che entro un certo periodo avrebbero dovuto essere (salvo quelle che si fosse ritenuto di dover sopprimere) trasformate in sezioni specializzate dei giudici ordinari.

La Sottocommissione concludeva la trattazione pronunciandosi a favore della conservazione della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, di cui escludeva con forza ogni possibilità di configurazione come «giurisdizioni speciali».

Si pronunciava del pari in favore della sopravvivenza dei tribunali militari, esprimendo, peraltro, l'avviso che convenisse precisare in Costituzione l'ambito dell'operatività di detti tribunali, la cui giurisdizione avrebbe dovuto esser limitata ai militari in servizio, per i reati previsti dal codice militare, salvo le disposizioni per il tempo di guerra o per lo stato di emergenza [114].

Cb) *La relazione della Seconda Sottocommissione («per l'organizzazione dello Stato»)*

Neppure i lavori di questa Sottocommissione si conclusero con l'approvazione di una relazione globale: sicché si incaricò il suo Presidente, Piga, di riassumere in un documento (intitolato «Cenni sui lavori della Sottocommissione») [115] le relazioni settoriali redatte dai diversi Commissari-relatori in ordine ai diversi argomenti che avevano formato oggetto di studio [116]. Vale, quindi, anche per questo documento, l'osservazione fatta a propo-

sito del documento riassuntivo dei lavori della Prima Sottocommissione circa l'impropria sua qualificazione come «relazione».

Alla Seconda Sottocommissione il decreto istitutivo aveva assegnato il compito di «occuparsi dell'organizzazione centrale e periferica dello Stato, dei controlli, ma sempre per linee generali» manifestando altresì la direttiva che essa «(potesse) anche procedere come Commissione d'inchiesta».

La genericità dell'indicazione indusse la Commissione plenaria a costituire nel suo seno un comitato incaricato di coordinare l'attività delle due prime Sottocommissioni allo scopo di delimitarne con maggiore chiarezza l'ambito di attività evitando il rischio di reciproche interferenze.

Si stabilì così, in linea di massima, che «dovessero essere riservati allo studio della Seconda Sottocommissione i problemi attinenti all'organizzazione amministrativa dello Stato e aventi, beninteso, rilevanza costituzionale», restando ad essa preclusi «i problemi inerenti alla disciplina degli organi e delle funzioni costituzionali, ai rapporti fra codesti organi, ai diritti fondamentali dei cittadini». Tenendo poi conto che la «complessa organizzazione amministrativa dello Stato (offriva) un campo sconfinato di indagini», mentre, d'altro canto, i ristretti limiti di tempo assegnati alla Sottocommissione per l'assolvimento del suo compito le avrebbero consentito «di svolgere soltanto un'attività frammentaria» senza darle la possibilità di approdare a «risultati pienamente soddisfacenti», la Sottocommissione fu concorde nell'escludere l'effettuazione di un'inchiesta preliminare sul funzionamento dell'Amministrazione statale «come era (stato) previsto nella relazione al decreto istitutivo», ritenendo che, qualora se ne fosse presentata l'occasione, si sarebbe eventualmente potuto utilizzare l'ampio materiale già raccolto dalla «Commissione per la riforma dell'Amministrazione» [117].

Pur concentrandosi nello studio dei pochi temi essenziali connessi all'organizzazione amministrativa dello Stato che presentassero «sicura rilevanza costituzionale» e tralasciando lo studio di altri che avrebbero potuto «avere una più adeguata disciplina nelle leggi ordinarie», la Sottocommissione ebbe modo di svolgere ugualmente un lavoro di notevole rilievo.

La Sottocommissione affermava, innanzi tutto, l'esigenza di un ritorno al sistema della legge 11 luglio 1904, n. 972, e cioè al sistema (che il regime fascista aveva abbandonato), della riserva di legge in materia di ordinamento dei Ministeri, considerando «che l'ordinamento dei Ministeri, per i suoi riflessi su

tutto l'ordinamento dello Stato, ha una rilevanza che eccede l'ambito degli interessi amministrativi e sconfina sul terreno costituzionale, e che non è esatto essere il potere esecutivo, quale parte interessata, il migliore giudice del proprio ordinamento».

Non essendo riuscita a prevalere l'originale e brillante proposta dei Commissari Giannini e Barbara [118] che avrebbe consentito di ridisegnare *ex novo* il nostro sistema di organizzazione amministrativa, il principio della «riserva di legge» veniva riaffermato dalla Sottocommissione unicamente con riferimento alla istituzione e alla determinazione del numero e delle attribuzioni dei Ministeri.

La Sottocommissione riteneva, altresì, che dovesse riservarsi al potere legislativo ogni competenza in materia di costituzione e modificazione dei ruoli organici del personale, proponendo anche, «al fine di assicurare un più oculato e penetrante controllo del Parlamento col sussidio di tutti gli elementi obiettivamente raccolti», che il corpo legislativo si avvalesse dell'«attività consultiva di un'apposito organo permanente di costituzione mista con la partecipazione di esperti estranei all'Amministrazione».

La Sottocommissione, infine, si pronunciava nettamente in favore del principio della riserva di legge in materia di stato giuridico dei dipendenti dello Stato [119].

Sul tema dell'ammissione ai pubblici impieghi, la Sottocommissione esprimeva l'avviso che occorresse assecondare l'evoluzione verso una più completa equiparazione della donna all'uomo per ciò che riguarda la partecipazione alla vita pubblica e amministrativa dello Stato, eliminando in linea di massima le limitazioni e le restrizioni ancora esistenti, salvo talune incompatibilità la cui individuazione era rimessa alla legge. La Sottocommissione, anzi, provava a riassumere la sua proposta nella seguente formula che anticipava per molti aspetti quella che risulterà definita nell'art. 51 della Costituzione: «Tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, sono ammessi agli impieghi e cariche pubbliche secondo il merito e le capacità, restando salve le incompatibilità che le leggi stabiliscono».

Riteneva anche, la Sottocommissione, che si sarebbe dovuto sancire in Costituzione il divieto alle Amministrazioni di escludere con criterio insindacabile i cittadini dall'ammissione ai concorsi per pubblici impieghi [120].

La Sottocommissione si soffermava, poi, sul tema dei doveri e dei diritti degli impiegati, proponendo che si ponesse l'ac-

cento sul «dovere di fedeltà alle istituzioni dello Stato» dei medesimi. La Sottocommissione faceva rilevare al tempo stesso che, poiché lo *status* di impiegato non distruggeva certo la sua individualità di cittadino, questi, anche se tenuto ad uniformarsi alle direttive politiche del Governo nell'esercizio delle funzioni affidategli, avrebbe dovuto conservare integra, al di fuori di tale sfera funzionale, la libertà di fede politica, salvo eccezionalmente il divieto di iscrizione ad ogni partito per certe categorie di impiegati il cui ufficio richiedesse assoluta estraneità ad ogni tendenza di parte.

In proposito, la Sottocommissione suggeriva che i principi da stabilire in materia fossero sintetizzati nella proposizione: «I funzionari sono al servizio della collettività» (oppure nelle altre «I funzionari prestano la loro attività nell'interesse dello Stato e non dei partiti», «La libertà di opinione politica è garantita a tutti i funzionari»).

La Sottocommissione esprimeva altresì l'avviso che in sede costituzionale si dovesse sancire l'obbligo del giuramento solo a carico dei funzionari amministrativi, salva poi la possibilità di estenderlo nella legge sullo stato giuridico a tutti gli impiegati, funzionari o non funzionari. La formula del giuramento, secondo la Sottocommissione, non avrebbe dovuto toccare la libertà di coscienza e di fede politica, dovendo limitarsi ad impegnare l'onorabilità e la responsabilità di chi fosse chiamato a prestarlo. Quanto, infine, al diritto di associazione dei pubblici impiegati, la Sottocommissione era dell'avviso che eventuali sue limitazioni si sarebbero potute solo stabilire per legge [121].

Soffermandosi sui problemi relativi all'organizzazione amministrativa periferica, la Sottocommissione – pur consapevole che un forte sviluppo delle autonomie locali avrebbe potuto mettere seriamente in forse l'opportunità della conservazione o meno di una qualsiasi rappresentanza del Governo alla periferia – si dichiarava, comunque, favorevole alla presenza in periferia di un rappresentante del Governo nella sua interezza, o del Ministero dell'Interno, con funzioni di tutela dell'ordine pubblico, e di rappresentanza degli altri Ministeri privi di rappresentanti periferici.

Non si dissimulava, però, la Sottocommissione che l'ampiezza delle attribuzioni del prefetto contemplate nella legislazione preesistente (1926) aveva reso possibile abusi tali da consigliarne l'eliminazione. La Sottocommissione riteneva, perciò, che in un regime democratico una norma come quella dell'art.

19 della legge comunale e provinciale non potesse trovar giustificazione, sicché le attribuzioni del prefetto avrebbero dovuto essere rigorosamente precisate dalla legge.

La Sottocommissione riteneva altresì che si dovesse precludere la possibilità per il prefetto di ingerirsi – come di fatto era stato fino ad allora consentito – in tutte le branche periferiche dell'Amministrazione, restituendosi agli organi periferici dei diversi Ministeri le loro naturali attribuzioni in piena autonomia ed indipendenza rispetto al prefetto. A quest'ultimo sarebbe dovuta rimanere, ad avviso della Sottocommissione, la rappresentanza del Ministero dell'interno ed eventualmente dei Ministeri privi di organi periferici. La Sottocommissione escludeva, peraltro, che potesse mantenersi al prefetto una funzione di coordinamento, che avrebbe rischiato di eludere il divieto della ingerenza lamentata.

Quanto ai poteri di controllo del prefetto sugli enti locali, la Sottocommissione riteneva che la funzione prefettizia dovesse limitarsi alla mera vigilanza, escluso ogni controllo di merito.

La Sottocommissione, inoltre, ravvisava l'incompatibilità di alcune attribuzioni politiche del prefetto con le esigenze di libertà e di legalità di un ordinamento democratico, suggerendo una notevole riduzione di tutta la sfera delle attribuzioni stesse. Considerava, infatti, la Sottocommissione che non vi erano plausibili motivi per riconoscere una sfera autonoma di attività e di decisioni del prefetto in questo campo, salvo i casi di estrema urgenza, dal momento che i rapidi mezzi di comunicazione gli avrebbero consentito di informare tempestivamente il Governo centrale e di ricevere da esso direttive per la sua condotta.

La Sottocommissione, infine, non essendo riuscita ad elaborare una proposta unitaria sulla questione relativa all'opportunità o meno di separare le attribuzioni politiche del prefetto (tra esse compresa quella di pubblica sicurezza) dalle funzioni amministrative, per attribuire eventualmente queste ultime a organi diversi, concludeva la trattazione prospettando sul punto due soluzioni alternative: l'una nel senso della concentrazione di entrambi i complessi funzionali nell'unica persona del prefetto, del quale – in quanto rappresentante di un Ministero, quello dell'Interno, cui è attribuita una sfera generale di competenze – non si sarebbe potuta negare la duplice qualità di organo politico e di organo amministrativo; l'altra nel senso dell'attribuzione al prefetto delle sole funzioni amministrative e

dell'attribuzione delle funzioni politiche a un «intendente regionale» [122].

Passando ad occuparsi dell'organizzazione dell'attività consultiva e di controllo, la Sottocommissione esprimeva l'avviso che non potesse mancare in Costituzione un riferimento esplicito al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti, pur se questi non potevano essere qualificati organi costituzionali in senso proprio.

Quanto al Consiglio di Stato, la Sottocommissione riteneva dovesse confermarsi la sua fisionomia di organo di consulenza tecnico-giuridica dell'Amministrazione. Non riteneva, però, che si potesse ritornare all'attribuzione al Consiglio di Stato dell'antica funzione di consulenza obbligatoria in sede legislativa, che, affermatasi in relazione all'attività legiferante del sovrano assoluto, era stata palesemente superata con l'avvento del Governo parlamentare e l'attribuzione esclusiva alle Camere della funzione legislativa.

Sottolineava, poi, la Sottocommissione la necessità, per assicurare un'effettiva indipendenza del Consiglio di Stato, della garanzia di inamovibilità dei suoi componenti, che avrebbe dovuto formare oggetto di un'espressa disposizione della Costituzione.

Quanto alla Corte dei conti, la Sottocommissione esprimeva l'avviso che dovesse fissarsi in Costituzione la sua posizione di organo fondamentale di controllo finanziario, con le garanzie necessarie per assicurarle la dovuta indipendenza nell'eplicazione delle sue funzioni.

Durante i lavori della Sottocommissione era stata avanzata la proposta – ma non fu accolta – dell'attribuzione alla Corte dei conti di un'autonomia finanziaria analoga a quella riconosciuta alle Camere legislative. Fu, invece, accolta la proposta di istituire un rapporto immediato fra la Corte ed il Parlamento in ordine alla presentazione della deliberazione sul rendiconto generale dello Stato.

Anche per la Corte dei conti la Sottocommissione si premurava di raccomandare l'adozione di misure (come l'inamovibilità dei suoi magistrati, la predisposizione di opportuni criteri di scelta, la limitazione al minimo del reclutamento degli estranei) idonee a garantirne l'indipendenza [123].

Dopo aver passato in rassegna i diversi istituti attraverso cui si realizza la partecipazione diretta dei cittadini alla funzione amministrativa e dopo aver formulato voti per lo sviluppo

dei medesimi (con particolare riferimento a quelli del *referendum* e dell'azione popolare), la Sottocommissione affrontava il tema dei controlli esterni della Pubblica amministrazione, a partire dal controllo finanziario.

La Sottocommissione era d'accordo, innanzitutto, nel ritenere che dovesse essere scritto in Costituzione il principio della sottoposizione della gestione finanziaria al controllo di un organo indipendente dal Potere esecutivo. La Sottocommissione esprimeva, però, il voto generico che il controllo dovesse limitarsi alla legalità della spesa, senza chiarire se esso si esaurisse nell'accertamento della conformità dell'atto alla legge di bilancio e alle disposizioni di natura finanziaria in relazione allo scopo cui fosse preordinato, o riguardasse ogni altra violazione di legge che, comunque, fosse riferibile al titolo di spesa.

Dopo aver dibattuto a lungo la questione se il controllo dovesse essere preventivo o successivo, la Sottocommissione aveva però concluso, a maggioranza, che la Costituzione non dovesse contenere alcuna specificazione sulla forma di controllo e che la disciplina della materia si sarebbe dovuta lasciare alla legge ordinaria.

La Sottocommissione proponeva, poi, che il controllo di legittimità sugli atti del Potere esecutivo non aventi rilevanza finanziaria fosse limitato agli atti a contenuto normativo, escludendo tutti i provvedimenti singoli che, a norma del T.U. del 1934, erano assoggettati al visto e alla registrazione della Corte dei conti.

La Sottocommissione ribadiva che il controllo sulle leggi delegate al Governo dovesse istituzionalmente spettare al Parlamento; aggiungeva che quando tali leggi concernevano materia finanziaria dovesse esser sempre sentito un rappresentante della Corte dei conti.

La Sottocommissione riteneva, poi, che dovesse riaffermarsi esplicitamente il divieto di delega legislativa ai Ministri.

La Sottocommissione, infine, non prendeva posizione sulla questione relativa al controllo preventivo di legittimità sui regolamenti, non essendo prevalsa nessuna delle due opinioni manifestatesi alternativamente al riguardo [124].

Trattando dei problemi relativi alla posizione della Pubblica amministrazione rispetto al cittadino, la Sottocommissione riconosceva che fosse opportuno ispirarsi, in materia, alla tradizione giuridica italiana, mantenendosi il concetto della responsabilità diretta della Pubblica amministrazione quando essa, at-

traverso l'attività illegittima dei suoi funzionari, recasse danno ai privati cittadini e, a conclusione di un ampio dibattito, proponeva che in Costituzione fosse inserita una norma del seguente tenore: «Lo Stato e le altre pubbliche amministrazioni rispondono dei fatti colposi che cagionano danni a terzi, compiuti da loro dipendenti nell'adempimento delle loro funzioni». Una norma siffatta, argomentava la Sottocommissione, avrebbe funzionato, innanzitutto, come limite al legislatore ordinario nel senso di rendere incostituzionale qualunque legge intesa ad escludere la responsabilità della Pubblica amministrazione verso i terzi. In secondo luogo, la disposizione, ammettendo la sindacabilità della colpa, avrebbe reso possibile l'indagine del giudice in questo campo, estendendola oltre i limiti in cui fino ad allora era stata cautamente contenuta. Infine, la disposizione avrebbe concorso indirettamente alla difesa del diritto del cittadino stimolando la diligenza, l'oculatezza e il senso di responsabilità dei funzionari.

La Sottocommissione non riteneva, però, che dovesse disciplinarsi in Costituzione il diritto di rivalsa dell'Amministrazione verso il funzionario negligente, giudicando sufficienti all'uopo i principi generali fissati nell'ordinamento vigente.

La Sottocommissione, pur avendo ampiamente dibattuto sull'opportunità di prospettare l'introduzione di nuovi istituti, come quello della responsabilità obiettiva della Pubblica amministrazione e quello delle indennità per danni legittimi, concludeva constatando l'impossibilità dell'inquadramento di tali forme in un omogeneo concetto di responsabilità.

La Sottocommissione si pronunciava, infine, in senso favorevole all'abolizione dell'istituto della c.d. «garanzia amministrativa» già accordata dall'ordinamento vigente ai prefetti, ai presidi di provincia, ai sindaci, nonché ai funzionari e agenti di polizia, contestandone la ragion d'essere in un ordinamento democratico [125].

Affrontando, poi, il tema delle guarantigie giurisdizionali dei diritti dei cittadini nei confronti degli atti della Pubblica amministrazione, la Sottocommissione riconosceva all'unanimità la necessità che si mantenesse e rinvigorisse il sistema introdotto dalla legge abolitrice del contenzioso amministrativo, considerando che esso, seppure aveva potuto talvolta dar luogo a difficoltà nella discriminazione dei diritti dagli interessi, rispondeva tuttavia ai principi di tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini che la nuova Costituzione avrebbe dovuto affermare.

Aggiungeva, però, la Sottocommissione, che la giurisdizione esclusiva avrebbe dovuto esser limitata a pochi casi tassativamente determinati e che avrebbe dovuto essere restituita alla giurisdizione ordinaria la competenza a giudicare le controversie di puro diritto – in particolare l'interpretazione dei contratti di diritto pubblico – vietandosi ulteriori estensioni dell'istituto della giurisdizione esclusiva, che avrebbe, altrimenti, costituito un doppione della giurisdizione ordinaria.

La Sottocommissione manifestava anche l'avviso che si sarebbero dovute eliminare in linea di massima le giurisdizioni speciali, o che, quantomeno, esse avrebbero dovuto costituire delle sezioni specializzate della magistratura ordinaria.

La Sottocommissione dedicava un'approfondita riflessione alla delicata questione relativa al divieto (già sancito dall'art. 4 della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo) fatto all'autorità giudiziaria ordinaria di annullare gli atti amministrativi, svolgendo una serrata critica nei confronti del divieto medesimo, che riteneva rispecchiasse, sul piano teorico, un concetto meccanico ed errato della divisione dei poteri.

Proponeva, perciò, l'abolizione, nel nuovo ordinamento costituzionale, del sistema imperniato su quella disposizione, e la conseguente estensione alla Pubblica amministrazione della regola, valevole per tutti i cittadini, dell'efficacia piena del giudicato, con l'immediata rimozione dell'atto ritenuto in contrasto con la legge. In considerazione, però, dell'eventuale verificarsi di circostanze contingenti per cui preminenti motivi di pubblico interesse potessero rendere necessaria la conservazione dell'atto nonostante la sua riconosciuta illegittimità, la Sottocommissione riteneva che si potesse offrire all'Amministrazione di porre un temporaneo limite, attraverso il ricorso al giudice, all'esecuzione della sentenza: limite, peraltro, temporaneo, che si sarebbe dovuto concepire come una mera sospensione in via incidentale, anziché come una vera e propria limitazione dell'efficacia del giudicato.

La Sottocommissione concludeva la trattazione del tema delle guarentigie giurisdizionali dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione affermando che, in linea di massima, avrebbe dovuto essere interdetta alla legge ordinaria la possibilità di dichiarare certi atti amministrativi non soggetti ad alcun gravame, e sviluppava ulteriormente il suo punto di vista sintetizzandolo nel seguente voto:

Quando si tratta di limitare la tutela alla giurisdizione amministrativa o di subordinarla al previo ricorso in sede amministrativa o ad altri adempimenti, può provvedersi con legge ordinaria, ma quando si tratta di togliere addirittura ogni tutela giurisdizionale, data la postulata rigidità della Costituzione che garantisce la tutela medesima, occorre una legge costituzionale [126].

Cc) *La relazione della Terza Sottocommissione («per le autonomie locali»)*

La Terza Sottocommissione, cui era stato assegnato, come si è visto [127], un prevalente compito d'inchiesta, dedicò la prima parte dei suoi lavori alla preparazione di un ampio questionario sui diversi aspetti delle autonomie locali e sull'assetto amministrativo degli enti locali. Le risposte a tale questionario – che venne diramato in quasi cinquemila esemplari ad uomini politici, studiosi, grandi corpi dello Stato, esponenti dell'amministrazione centrale e decentrata, presidenti di amministrazioni provinciali e sindaci, segretari provinciali e comunali, giornalisti – non furono, peraltro, molto numerose. E poiché molte di esse (che complessivamente furono circa duemila) pervennero quando si era già dato inizio alle operazioni di spoglio, questo fu condotto solo su 1621 risposte.

Compiuto lo spoglio (che fu effettuato dall'Istituto Centrale di Statistica), le risposte furono esaminate e discusse dalla Sottocommissione, sulla scorta di relazioni svolte da Commissari incaricati di riferire sui diversi argomenti oggetto dei paragrafi del questionario. La discussione si concluse quasi sempre con l'approvazione di «mozioni» riflettenti il pensiero della Sottocommissione sui risultati dell'inchiesta in ordine a quegli argomenti.

I risultati dell'inchiesta e delle discussioni svoltesi in seno alla Sottocommissione furono esposti in un documento redatto dal Presidente della Sottocommissione Prof. Jemolo.

Questo documento – anch'esso qualificato impropriamente come relazione della Sottocommissione – si limitava ad una esposizione «obiettiva» [128] dei lavori della Sottocommissione stessa, senza procedere ad una rielaborazione organica delle conclusioni formulate nelle «mozioni» approvate al termine della discussione delle risposte pervenute in ordine ai diversi paragrafi del questionario.

Dal canto loro, le «mozioni» riproducevano prevalentemente i contenuti delle risposte ai suddetti paragrafi senza procedere ad una approfondita ed organica rielaborazione di esse. La stesura delle «mozioni» tradisce, invero, una certa frammentarietà ed anche una certa superficialità. (Piuttosto ingenue, ad esempio, appaiono oggi – ma, forse, tali poterono apparire anche allora – certe affermazioni come quella che «le Regioni non debbano avere un potere legislativo, bensì regolamentare [129] o come quella che «non sia possibile lasciare agli enti locali una piena autonomia finanziaria» [130].) L'insoddisfazione per i risultati dell'inchiesta traspare dallo stesso documento riassuntivo dei lavori della Sottocomissione, in quel punto [131] in cui, oltre a lamentarsi lo scarso contributo all'inchiesta stessa di alcune categorie di soggetti interpellati, si rileva l'incompletezza di molte risposte (giacché spesso i destinatari del questionario risposero solo ai quesiti che rivestivano per loro un interesse peculiare o in ordine ai quali ravvisavano di avere una specifica competenza), e la scarsa perspicuità delle risposte stesse, poche delle quali avevano una chiara motivazione. (Anzi, aggiungeva il documento, «ad un attento esame delle risposte, appare che molte di esse si risolvono in tautologie, e non apportano alcun reale contributo oltre il *sì* o il *no* della risposta» [132]).

Pur nei limiti ora rilevati, le «mozioni» della Sottocommissione approdarono, comunque, alla individuazione di importanti linee-guida per un moderno assetto dei poteri locali quali, tra le altre:

– l'affermazione che qualunque decentramento, quale possa essere il nome degli enti cui dia luogo (Stato-membro, Cantone, Regione) trova limiti imprescindibili nella esclusione di ogni forma di trattato tra lo Stato centrale e l'ente decentrato; nella uniformità dei diritti dei cittadini; nella statalità degli organi giurisdizionali, che non potranno mai essere propri dell'ente decentrato; nel deferimento esclusivo ad organi dello Stato di ogni questione relativa ai poteri reciproci dell'ente decentrato e dello Stato; nella unità dell'istituto di emissione e così della valuta [133];

– l'affermazione che le funzioni del Comune debbano essere determinate dalla cerchia di interessi, che fa naturalmente capo all'ambito comunale: interessi non solo materiali, ma anche morali, non solo tradizionali, ma pur nuovi, quante volte siano sentiti dalla collettività comunale [134].

Cd) *Le relazioni delle Sottocommissioni per il «Problema della Regione» e per l'«Amministrazione locale» costituite in seno alla Commissione per la riforma dell'Amministrazione*

Ripercorrendo l'*iter* dell'istituzione della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, abbiamo già ricordato [135] che il Presidente del Consiglio aveva stabilito che le relazioni e gli studi già predisposti da due Sottocommissioni della Commissione per la riforma dell'Amministrazione (appunto, quelle per il «Problema della Regione» e quella per l'«Amministrazione locale»), fossero pubblicati unitamente alla relazione della Sottocommissione per le autonomie locali istituita nella nuova Commissione.

Senonché il limitatissimo tempo a disposizione di quest'ultima non consentì quel coordinamento tra i risultati del lavoro delle tre Sottocommissioni che pure sarebbe stato consigliabile [136] in considerazione del diverso modulo operativo che aveva caratterizzato le tre Sottocommissioni: avendo operato come Commissione d'inchiesta quella per le autonomie locali, come Commissioni di studio le altre due.

Le relazioni di queste ultime due Sottocommissioni [137] furono, pertanto, pubblicate come documenti meramente sovrapposti alla relazione della prima [138].

La relazione della Sottocommissione per il «Problema della Regione» riferiva che nel suo seno si erano manifestate talune posizioni di dissenso circa l'istituzione dell'Ente Regione, che era stato possibile superare con la proposta di addivenire alla creazione del nuovo Ente attraverso la graduale sperimentazione di una innovazione «più modesta»: l'istituzione delle «Consulte regionali» [139].

Un progetto di provvedimento legislativo predisposto dalla Sottocommissione in linea di massima (la cessazione della sua attività in conseguenza della istituzione della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato non aveva consentito un esame particolareggiato degli articoli) contemplava [140] l'istituzione in ogni regione di un organismo elettivo, denominato, appunto, Consulta regionale, cui era affidato il compito di «fare le proposte di provvedimenti concernenti l'assetto amministrativo o la vita economica della regione»: prevedendosi che, nel caso di proposte concernenti l'emanazione di provvedimenti legislativi cui il Governo non avesse ritenuto di dar seguito, esso avrebbe dovuto sentire la Consulta nazionale.

Era previsto, anche, che la Consulta regionale esprimesse, a richiesta dei Ministri o dei prefetti della regione, parere su questioni di interesse regionale o su questioni che, pur essendo di interesse generale, presentassero particolari caratteristiche regionali.

Il progetto prevedeva, infine, che il Governo «prima di promuovere provvedimenti legislativi o regolamentari aventi per oggetto la disciplina di una o più regioni determinate» dovesse richiedere il parere della Consulta o delle Consulte regionali competenti.

La cautela, per non dire la diffidenza, con cui la Sottocommissione guardava all'istituzione delle Regioni erano ancor più evidenziate in un secondo progetto legislativo (intitolato appunto all'istituzione della Regione) nel quale la Regione era configurata come un ente squisitamente amministrativo, differenziato nella sua posizione rispetto agli enti locali esclusivamente in ragione della minore estensione dei controlli cui si prevedeva dovesse esser sottoposto.

La Sottocommissione era poi dell'avviso che l'istituzione del nuovo ente dovesse comportare la scomparsa della Provincia, di cui veniva ipotizzata la sopravvivenza esclusivamente «come ripartizione dell'organizzazione amministrativa statale, e... come distretto di certi uffici o servizi regionali» [141].

Neppure i lavori della Sottocommissione per l'«Amministrazione locale» avevano potuto conseguire, a causa della sospensione della sua attività conseguente all'istituzione della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, un soddisfacente grado di approfondimento. La Sottocommissione stessa aveva cura di sottolineare che essa non era stata «in grado di poter compilare una propria relazione, sottoporla alla Commissione in adunanza generale e, tenendo conto delle osservazioni, formulare la relazione definitiva e quindi tradurre in articoli di uno schema i risultati degli studi compiuti». Più che di una relazione, essa preferiva, perciò, parlare di «un resoconto» dei suoi lavori nel quale la trattazione dei singoli argomenti non si svolgeva «con quella uniformità e proporzione desiderabile in uno studio organico della materia» [142].

La Sottocommissione in un primo tempo aveva ritenuto di attendere i risultati degli studi della Sottocommissione sul «Problema della Regione» nel presupposto che le conclusioni di questa Sottocommissione non avrebbero non potuto condizionare l'assetto di tutte le altre Amministrazioni locali.

Successivamente, considerato che tali conclusioni tardavano a realizzarsi, aveva ritenuto di iniziare lo studio dell'Amministrazione locale nelle parti in cui questo potesse condursi indipendentemente da quelle conclusioni.

Aveva, peraltro, deciso di accantonare l'esame delle materie attinenti all'Ente Provincia e di concentrare il suo studio sulla «materia strettamente comunale» suddividendola negli argomenti:

1) del territorio del Comune;
2) delle funzioni del Comune;
3) degli organi istituzionali del Comune;
4) degli organi burocratici del Comune;
5) della tutela e vigilanza sul Comune;
6) dei consorzi tra Comuni;
7) delle finanze comunali [143].

Le conclusioni cui la Sottocommissione pervenne, appaiono, peraltro, nonostante il grande impegno da essa profuso [144], piuttosto superficiali e frammentarie, sicché si può convenire con il giudizio dato dalla stessa Sottocommissione sulla loro insuscettibilità a comporsi in un organico disegno di riforma dell'Amministrazione locale.

Ci limiteremo, perciò, a sottolineare qualche singola proposta della Sottocommissione, in cui è dato cogliere elementi di novità che forniranno lo spunto a dibattiti in anni successivi.

In primo luogo, è da segnalare la proposta che una nuova legislazione in materia comunale dovesse procedere alla preliminare individuazione dei servizi e degli uffici di competenza comunale (diremmo, meglio, oggi – tenendo presenti le discussioni che hanno accompagnato in questi anni ogni ipotesi riformatoria del nostro ordinamento comunale – alla preliminare individuazione delle «funzioni comunali») superando l'angusta ottica delle «spese comunali» distinte in «obbligatorie» e «facoltative» secondo la tradizionale dicotomia su cui continuava ad incentrarsi il sistema finanziario degli enti locali delineato negli articoli 91 e 92 del T.U. comunale e provinciale del T.U. 1934 [145].

In secondo luogo, appare di notevole rilievo la proposta – pur se mantenuta nel quadro della sopravvivenza dell'arcaico sistema della «vigilanza e tutela» sui Comuni esercitata dal prefetto e dalla Giunta provinciale amministrativa – intesa alla abolizione del «visto di esecutorietà» del prefetto, da sostituire con un controllo successivo e repressivo sugli atti illegittimi [146].

Né va trascurata infine, la sia pur cauta «apertura», sul problema dei poteri del prefetto, alla prospettiva di una riduzione delle sue attribuzioni «specialmente nel campo politico» allo scopo «di evitare pericoli di abusi, dato che molte volte si è attribuito ai fatti un colore politico mentre tale colore non esisteva affatto» [147].

Ce) *La relazione della Sottocommissione per gli «enti pubblici non territoriali»*

La relazione al decreto istitutivo della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, nel prevedere che una delle Sottocommissioni in cui questa era suddivisa avrebbe dovuto occuparsi di tutta la materia «degli enti pubblici differenti da quelli territoriali (Comune e Provincia) e che alcuni denominano *istituzionali*» aveva ammesso che la materia stessa costituiva «un vero caos legislativo, tecnico e pratico» [148].

Al fine di orientarsi in questo caos, la Sottocommissione avrebbe preferito che lo studio della materia fosse preceduto da un'ampia inchiesta tendente ad accertare «la natura di ogni singolo ente, la sua organizzazione, le sue finalità, le sue risorse economiche, il sistema dei controlli al quale esso (fosse) soggetto». Senonché, la tirannia (anche questa volta!) del breve tempo a disposizione della Sottocommissione (che aveva iniziato la sua attività il 17 dicembre 1945), e l'esiguità del suo apparato organizzativo, del tutto inadeguato rispetto ad un impegno di così vasto respiro, costrinsero la Sottocommissione stessa a ripiegare su un obiettivo meno ambizioso.

Poiché la Segreteria della Commissione per la riforma dell'Amministrazione le aveva fatto tenere un ampio elenco degli enti pubblici non territoriali, la Sottocommissione – informa la sua relazione – compilò, sulla scorta di tale elenco, un questionario che fu inviato agli enti stessi o a Ministeri che li controllavano al fine di ottenerne i dati più essenziali circa la natura e la struttura di ciascun ente. I dati acquisiti per tale via furono integrati con l'acqusizione di ulteriori dati ottenuti dalla Segreteria con visite dirette presso enti o Ministeri. Fu così possibile operare una revisione dell'elenco fornito dalla Segreteria della Commissione per la riforma dell'Amministrazione, riordinare la classificazione in esso operata e redigere per taluni di questi enti un sintetico documento informativo [149].

Nell'accingersi alla ricognizione dei limiti del compito affidatole, la Sottocommissione non si era dissimulata la difficoltà dell'attribuzione di una effettiva rilevanza costituzionale alla materia degli enti non territoriali, tenuto conto che questa «potrebbe difficilmente essere oggetto di disposizioni di qualche rilievo in una Carta costituzionale» eccezione fatta solo per «alcune disposizioni generali sulle garanzie di autonomia e di esistenza degli enti pubblici». La Sottocommissione aveva, tuttavia, deciso di dedicarsi egualmente all'esame della materia, sia allo scopo «di concorrere, in questo modo, a fornire alla Costituente un quadro completo della nostra organizzazione statale», sia perché aveva ritenuto «che dei suoi lavori avrebbero potuto tener conto la stessa Costituente, o le Assemblee legislative da costituirsi successivamente, nella formulazione di quelle leggi fondamentali che (avrebbero dovuto) necessariamente essere emanate sulla base di una nuova Costituzioen» [150].

Non potendo, però, dedicarsi – per le ragioni cui si è prima accennato – ad una particolareggiata trattazione della materia, la Sottocommissione era, comunque, riuscita ad enucleare, nella sua relazione [151], alcuni principi che avrebbero potuto essere assunti a criteri per un eventuale riordinamento della materia stessa.

La relazione suggeriva, in primo luogo, che l'annosa controversia circa i caratteri distintivi degli enti pubblici venisse risolta con la prescrizione che ogni legge istitutiva di un ente pubblico contenesse la dichiarazione formale della sua qualifica di ente pubblico. Tale dichiarazione avrebbe *ipso iure* conferito all'ente tutti i poteri caratteristici ed essenziali dell'ente pubblico; viceversa, nessun ente istituito con una legge che non avesse contenuto la dichiarazione formale della qualifica di ente pubblico o la specifica attribuzione di tutti i poteri caratteristici essenziali dell'ente pubblico avrebbe potuto essere riconosciuto come tale né avrebbe potuto esercitarne i poteri [152].

In merito all'individuazione dei poteri essenziali ad ogni ente pubblico, la Sottocommissione perveniva alle seguenti conclusioni:

1) ogni ente pubblico possiede, in maggiore o minore misura, il potere di emanare atti amministrativi, atti cioè che sono manifestazioni di un potere di imperio;

2) ogni ente pubblico possiede necessariamente un potere d'imperio relativamente alla sua organizzazione interna, anche nell'ipotesi in cui la legge disciplini l'organizzazione

stessa in modo completo e particolareggiato;

3) in ogni ente pubblico non può mancare un potere di imperio per quanto concerne i suoi rapporti con il personale dipendente;

4) altro potere essenziale dell'ente pubblico è il potere di certificazione, e cioè il potere di attestare fatti con quella particolare efficacia che è propria dell'atto pubblico [153].

La Sottocommissione riteneva, poi, che, oltre che dai particolari poteri, l'ente pubblico fosse caratterizzato dai particolari controlli esercitati dallo Stato su di esso per il solo fatto della sua qualificazione come ente pubblico.

Non ritenendo possibile tracciare uno schema del controllo cui gli enti pubblici sono soggetti, data la varietà di forme che il controllo stesso può assumere, la Sottocommissione, tuttavia – partendo dalla premessa che il fine degli enti pubblici è un fine che lo Stato considera proprio, sicché lo Stato quale Pubblica amministrazione ha interesse a che quei fini vengano perseguiti – perveniva alla conclusione che, se i controlli dello Stato sugli enti pubblici non si possono individuare per le loro forme, si possono invece caratterizzare per la loro funzione, tendente a garantire il perseguimento dei fini propri degli enti [154].

La relazione si soffermava anche ad illustrare una serie di ragioni che motivavano la sua proposta della istituzione di una particolare categoria di enti qualificati «enti di interesse pubblico». Gli atti emanati da questi enti non avrebbero dovuto avere le caratteristiche proprie degli atti amministrativi, ma ricadere esclusivamente sotto la disciplina del diritto privato; la loro organizzazione interna avrebbe dovuto essere quella propria degli enti privati; i loro rapporti con i dipendenti avrebbero dovuto essere regolati dalle disposizioni concernenti il rapporto di impiego privato; essi non avrebbero dovuto avere un potere di certificazione; né ad essi avrebbero dovuto essere, normalmente, affidati altri poteri pubblici. Gli enti in questione si sarebbero dovuti differenziare dagli altri enti pubblici anche in relazione ai controlli cui avrebbero dovuto essere sottoposti, in quanto nei confronti di tali enti lo Stato avrebbe dovuto normalmente riservarsi: il potere di approvare lo statuto e le sue modificazioni; la nomina di una parte degli amministratori; il potere di annullamento degli atti più importanti; il potere di scioglimento dell'amministrazione e di nomina di un commissario in caso di gravi irregolarità; il controllo finanziario da effettuarsi attraverso l'approvazione dei bilanci [155].

La relazione manifestava, inoltre, l'avviso che – pur se si fosse escluso che la Costituzione avrebbe potuto occuparsi della materia – alcune disposizioni di carattere generale sugli enti pubblici e sugli enti di interesse pubblico avrebbero potuto formare oggetto di un'apposita legge oppure trovar posto nella legge generale sulla Pubblica amministrazione alla cui elaborazione stava attendendo la Commissione per la riforma della medesima.

Nella relazione si sottolineava infine con forza la necessità di un riesame delle varie branche dell'Amministrazione come propedeutico ad una più particolareggiata trattazione della materia: riesame in funzione del quale si caldeggiava l'istituzione di una Commissione di inchiesta munita di una adeguata attrezzatura e dei necessari poteri [156].

La relazione era completata con la pubblicazione in allegato di un lunghissimo elenco [157] di enti pubblici che la Sottocommissione, come si è prima ricordato, aveva redatto, procedendo alla revisione dell'elenco originariamente fornitole dalla Segreteria della Commissione per la riforma dell'Amministrazione, grazie anche all'acquisizione di dati più aggiornati e completi ottenuti sia per il tramite delle risposte al questionario compilato sulla scorta di tale elenco, inviato agli stessi enti o ai Ministri controllanti, sia per il tramite delle indagini direttamente effettuate dalla Segreteria della Sottocommissione.

La Sottocommissione aveva deciso di non pubblicare tale elenco in considerazione della sua incompletezza (non tutti gli enti pubblici vi erano compresi) e della sua eterogeneità (di alcuni degli enti ivi raggruppati era discutibile la natura stessa di ente pubblico): senza contare che appariva perlomeno opinabile il criterio prescelto per la classificazione degli enti (che assumeva a dato unificante del loro raggruppamento l'organismo – Presidenza del Consiglio o Ministero – deputato ad esercitare il controllo su di essi).

Il Ministero per la Costituente era stato però di contrario avviso, e ciò – come aveva chiarito una nota del Capo di Gabinetto del Ministero, Prof. Giannini, pubblicata come premessa all'elenco suddetto [158] – per la duplice esigenza «di richiamare l'attenzione di più vasti ambienti politici sul fenomeno degli enti pubblici non territoriali, affinché negli orientamenti (che si sarebbero presi, risultassero) la complessità della materia da un lato e l'urgenza del provvedimento dall'altro» e «di invitare gli studiosi a collaborare all'intrapreso riordinamento della materia, fornendo loro dei dati... di assai arduo reperimento».

Cf) *La relazione della Quinta Sottocommissione (per l'«Organizzazione sanitaria»)*

La Sottocommissione per l'«Organizzazione sanitaria», pur avendo iniziato la sua attività soltanto il 26 febbraio 1946 (come abbiamo ricordato prima, questa Sottocommissione – originariamente non contemplata nella relazione al decreto istitutivo della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – le fu aggregata successivamente), svolse anch'essa una notevole mole di lavoro, operando al tempo stesso come Commissione di studio e d'inchiesta.

Sulla scorta di una serie di relazioni preliminari [159], e, soprattutto, dopo un'ampia ricognizione delle enunicazioni di principio in materia di igiene e sanità contenute nelle Costituzioni straniere [160], la Sottocommissione procedette all'elaborazione di cinque «proposizioni» racchiudenti i principi essenziali cui avrebbe dovuto ispirarsi una moderna disciplina dell'amministrazione sanitaria.

Sui temi interessati da tali proposizioni provvide poi ad organizzare una serie di convegni-dibattiti, a Milano, Bologna, Napoli, Bari e Palermo, tra studiosi ed esperti dei problemi sanitari, sollecitandone consensi, rilievi, suggerimenti e proposte in ordine ai principi in quelle enunciati.

Le osservazioni e proposte emerse nei diversi convegni, raccolte dai Commissari sotto la cui presidenza questi si erano svolti, furono riferite alla Sottocommissione, che poté così tenerle presenti nella redazione della relazione conclusiva [161].

Questa era tutta incentrata sulla illustrazione della politica di tutela della salute pubblica postulata dalle «proposizioni» su cui la Sottocommissione aveva animato il dibattito della classe sanitaria.

Nella prima si affermava il concetto della salute come «bene naturale che la società, e per essa lo Stato deve tutelare in modo uguale per tutti, come diritto essenziale e fondamentale di ogni essere umano e come interesse della collettività» [162].

La proposizione trovava il suo completamento nella seconda in cui venivano enunciati, rispettivamente, i compiti dello Stato e del cittadino al fine della tutela della salute.

In particolare si prevedevano come compiti dello Stato: «promuove(re) lo sviluppo della coscienza igienica; protegge(re) la salute delle madri, dei fanciulli, dei lavoratori intellettuali e manuali contro ogni causa di invalidità e di mortalità; attua(re)

la difesa dalle malattie sociali e assicura(re) l'assistenza a ogni cittadino attraverso un'adeguata organizzazione sanitaria».

Parallelamente, si affermava l'obbligo «di ogni cittadino di compiere, per la conservazione della salute collettiva, quanto consentono l'iniziativa propria e sociale col concorso dei pubblici poteri» [163].

Al fine, però, di garantire che l'adempimento di quell'obbligo non si ponesse in contrasto con il rispetto dei diritti naturali del cittadino, la terza proposizione aggiungeva: «Nessuno può essere astretto a subire pratiche sanitarie quando la loro esplicazione coattiva non sia autorizzata da leggi che disciplinano le funzioni sanitarie dello Stato.

La legge non potrà consentire che le funzioni sanitarie dello Stato siano esplicate oltre i limiti imposti dal rispetto della personalità umana» [164].

Sempre al fine di garantire che il sistema di tutela della salute dei cittadini fosse quanto più possibile coerente col principio del rispetto delle libertà fondamentali dell'individuo, la quarta proposizione attribuiva alla legge il compito di assicurare «il rapporto di fiducia tra medico e malato» inteso come «condizione indispensabile per l'efficacia della prestazione medica» [165].

A completamento del sistema proposto, la Sottocommissione sottolineava, poi, l'esigenza dell'affermazione del principio dell'unità e dell'autonomia dell'amministrazione sanitaria, enunciando questa «proposizione» conclusiva: «Ogni attività sanitaria è vigilata e coordinata dallo Stato. Tutte le attività sanitarie dello Stato e degli enti pubblici fanno capo a una unica amministrazione tecnica distinta dagli altri organi del potere esecutivo» [166].

D) *La Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*

Questa Commissione vide la luce con notevole ritardo rispetto alle altre Commissioni.

Istituita in data 10 gennaio 1946 [167], la Commissione tenne la sua prima seduta il 21 gennaio [168], elaborando un impegnativo programma di lavoro per le quattro Sottocommissioni (una per i problemi economici, una per i problemi sindacali, una per i problemi della protezione sociale, ed una quarta – qualificata come «giuridica e di coordinamento» – incaricata di as-

sicurare la necessaria uniformità di metodo ai lavori delle altre Sottocommissioni) in cui si era articolata [169].

Il programma – nella cui esecuzione anche questa Commissione veniva a configurarsi come Commissione di studio e di inchiesta – era stato scandito in tre fasi.

La prima fase avrebbe dovuto essere dedicata all'elaborazione da parte delle diverse Sottocommissioni – previo un esame dei problemi compresi nelle competenze di ciascuna – di questionari da diffondere nel maggior numero possibile di copie, in modo da consentire alle Sottocommissioni stesse la più ampia informazione degli orientamenti diffusi nel Paese intorno ai suddetti problemi.

In una seconda fase gli elementi acquisiti attraverso le risposte ai questionari sarebbero stati integrati con quelli risultanti da «eventuali inchieste a carattere generale su specifici argomenti» e da «interrogatori di personalità rappresentative di correnti politiche o sindacali, o di studiosi di specifica competenza nel campo del lavoro».

In una terza fase, infine, ciascuna Sottocommissione avrebbe proceduto alla elaborazione dei dati raccolti a mezzo dei questionari e degli interrogatori ed avrebbe esposto le sue conclusioni in una relazione [170].

Senonché la laboriosa gestazione della compilazione dei questionari [171], che cominciarono ad essere diramati solo nei primi giorni di maggio [172], concorse sensibilmente a contrarre i già ristretti limiti di tempo a disposizione della Commissione, che non riuscì, così, a realizzare puntualmente il programma che si era prefissa.

Le tre Sottocommissioni, per i problemi economici, per i problemi sindacali e per i problemi della protezione sociale del lavoro, si limitarono, quindi, ad una prima sistemazione – condotta da ciascuna con criteri metodologici differenziati – del non copioso materiale acquisito attraverso le risposte ai questionari [173] integrato con ulteriore materiale acquisito attraverso lo svolgimento di inchieste [174] o l'effettuazione di interrogatori di numerosi sindacalisti, funzionari di uffici statali, esperti dei problemi del lavoro, docenti universitari [175].

Le relazioni delle Sottocommissioni [176] furono poi coordinate in una relazione della Presidenza della Commissione che si sforzava di estrarne un quadro sintetico degli argomenti trattati, che valesse a ricondurle, in qualche modo, ad unità [177].

Questa relazione (articolata in quattro capitoli intitolati,

rispettivamente, «Il lavoro nell'ordine costituzionale», «Il lavoro in rapporto alle libertà civili», «Il lavoro in rapporto all'organizzazione dei poteri dello Stato» e «Il lavoro in rapporto alle attività dello Stato») risente, però, chiaramente della frettolosità con cui fu redatta, tradendo una accentuata disorganicità nella trattazione dei vari argomenti ed una certa genericità nelle proposte [178].

Di tali limiti, peraltro, dimostrava di essere ben consapevole la stessa relazione che, nel non attribuirsi «la pretesa di esaurire l'esame dei problemi che una indagine completa del fenomeno "lavoro" presenta nei suoi rapporti con la politica, l'economia ed il diritto», affermava di aver avuto il solo obiettivo concreto «di delineare gli aspetti più generali del tema, precisandone gli elementi principalissimi, al fine di offrire, allo stesso tempo, un quadro panoramico della vasta e complessa materia ed uno schema utile dei problemi del lavoro interessanti l'ordinamento giuridico fondamentale dello Stato italiano». Da qui la rinuncia della Commissione a concludere «con un organico piano di proposte» [179].

Pur con tali limiti, la relazione approdava a conclusioni di indubbio rilievo, come l'auspicio che la nuova Carta costituzionale contenesse «almeno quei primi principi che, riconosciuto il lavoro come elemento della organizzazione sociale del popolo italiano tracci(assero) le direttive della legislazione futura in materia di lavoro, in guisa tale che la dignità della sua funzione, la sua più ampia tutela ed ogni possibilità futura di sviluppo della sua posizione nell'ordinamento sociale (fossero) assicurate» [180]; la prospettazione dell'opportunità di un limite e di un controllo alla proprietà privata [181]; il riconoscimento del diritto di sciopero e di serrata [182]; l'affermazione della necessità «di una completa libertà in materia di organizzazione sindacale, da vincolare soltanto ad una semplice procedura di accertamento, mercé la registrazione... sulla base di un minimo di condizioni necessarie ad ottenerla» [183].

Le relazioni della Presidenza e delle Sottocommissioni erano, poi, corredate di una serie di monografie concernenti l'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata [184] e di una serie di «memorie» su argomenti economici [185], redatti in gran parte da studiosi di prestigio o, comunque, destinati ad affermarsi in futuro nel mondo accademico italiano.

4. LA PREPARAZIONE DELLA CONVOCAZIONE DELLA COSTITUENTE: LE INIZIATIVE DEL MINISTERO PER LA FORMAZIONE DI UNA «CULTURA» DELLA COSTITUZIONE

L'illustrazione dell'attività svolta dal Ministero non sarebbe completa se non si accennasse, infine, a tutta una serie di iniziative che esso promosse – in funzione dell'assolvimento del compito di preparare la convocazione della Costituente – allo scopo di diffondere la conoscenza dei problemi di fondo su cui avrebbe dovuto misurarsi l'Assemblea nella sua opera di edificazione del nuovo assetto costituzionale; di assicurare l'acquisizione delle informazioni e dei dati necessari perché il dibattito politico fosse ancorato il più possibile a dati concreti ed obiettivi; di favorire, in una parola, la formazione nell'opinione pubblica, di una «cultura» dalla Costituzione [186].

Fu promossa, in primo luogo, la pubblicazione, presso l'editore Sansoni, di una collana di «Testi e documenti costituzionali», diretta dal Prof. Perticone. La collana comprendeva una quarantina di volumetti che raccoglievano i testi delle Costituzioni o delle leggi elettorali dei principali Paesi, accompagnati da succinte ma acute note di commento redatte da autorevoli studiosi, come (per limitarci ad indicare qualche nome più significativo) Gaspare Ambrosini, Paolo Biscaretti di Ruffia, Vincenzo Gueli e Costantino Mortati [187].

Fu promossa, altresì, la pubblicazione, sempre per i tipi dell'editore Sansoni, di una collana di «Studi storici» diretta dal Prof. Ghisalberti, mirante a mettere «a disposizione del pubblico gli elementi essenziali per un primo orientamento storico» (sono le parole con cui la collana veniva presentata) sui problemi della Costituente [188].

La collana era suddivisa in due serie. La prima – che era aperta da uno studio di Gennaro Mondaini sulla Costituente e sulle Costituzioni americane del 1787 – comprendeva un gruppo di volumi dedicati all'illustrazione dei modelli di Costituente realizzati, sulla scia dell'esperienza nordamericana, nella Francia del periodo rivoluzionario 1789-1795, nella Francia della Restaurazione e del 1848, nella Francia del 1871, nella Svizzera, nella Spagna, nel Sudamerica, nella Germania del 1848-49, nella Russia sovietica e nei Paesi europei dopo la Prima Guerra Mondiale.

La seconda serie comprendeva un gruppo di studi dedica-

ti all'esposizione delle idee di alcuni illustri pensatori italiani sul problema della Costituente; all'illustrazione dei modelli di Costituente attuati nelle repubbliche italiane durante il periodo della Rivoluzione francese, nell'assemblea delle provincie unite italiane del 1831, nell'assemblea siciliana del 1848-49, nell'assemblea romana del 1849; alla ricognizione delle idee di Costituente in Italia dopo il 1859 e del problema della Costituente in Italia dopo la Seconda Guerra Mondiale [189].

Il Ministero per la Costituente, mentre si limitò a promuovere la pubblicazione delle due suddette collane, che fu curata, come si è detto, da un editore privato [190], provvide, invece, direttamente a curare la stampa di una serie di opuscoli divulgativi, inseriti in una raccolta intitolata «Guide alla Costituente».

Si trattava di opuscoli di 16-24 pagine, ciascuno dedicato all'illustrazione elementare di alcuni fondamentali temi dell'attività cui la Costituente sarebbe stata chiamata. Come si rilevava nella presentazione di questa collana fatta dal Ministero, ogni opuscolo «rappresenta(va) soltanto uno schema, cioè una guida formale all'esame e al dibattito del problema che ne e(ra) oggetto» senza costituire, né voler costituire» nulla di diverso da una indicazione di tema e da una facilitazione alla comprensione e all'indagine» [191].

Gli opuscoli – alcuni dei quali redatti da autorevoli studiosi come Arturo Carlo Jemolo, Giuseppe D'Eufemia e Gaetano Stammati – erano distribuiti gratuitamente a chi ne facesse richiesta [192].

Premessa e completamento, al tempo stesso, di tutta questa serie di iniziative fu la pubblicazione del «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente» (cui abbiamo avuto già modo di accennare nella nota 24): un agilissimo «quaderno» di 16 pagine (qualche numero ne annoverava 24 o, al massimo, 32), che fu pubblicato direttamente a cura del Ministero a partire dal 20 novembre 1945 e continuò ad uscire con puntuale periodicità, ogni 10 giorni, fino al 25 giugno 1946.

Sul «Bollettino» – che venne diffuso e messo in vendita come un normale periodico – erano, innanzitutto, contenute ampie informazioni sulle iniziative del Ministero e sull'attività delle diverse Commissioni di studio e di indagine che erano state istituite presso di esso. Nonostante una nota redazionale avvertisse che la pubblicazione «non (aveva) carattere ufficiale e per-

tanto non importa(va) alcuna responsabilità del Governo», essa si affermò – tenuto conto anche dell'assenza (che abbiamo già rilevato) di qualsiasi riferimento agli atti del Ministero nella *Gazzetta Ufficiale del Regno* – come l'unica fonte qualificata di informazioni e notizie sulla «presenza» di esso nella vita politica italiana.

Ma prezioso e insostituibile fu, soprattutto, il ruolo del «Bollettino» nella diffusione tra il pubblico della conoscenza di eventi costituzionali, istituzioni, processi storici, studi, tutti in qualche modo riconducibili alle grandi idee-guida su cui si sarebbe dovuto polarizzare il dibattito della Costituente.

«La soluzione dei nostri problemi costituzionali non dovrà trovarsi nell'acquisto da un rigattiere di una *Magna Charta* usata né in una cucitura di "pezzi" presi qua e là tra il mezzo centinaio di Costituzioni esistenti, né in un piano di assorti professori di diritto pubblico» ammoniva la presentazione del primo numero del «Bollettino», probabilmente redatta personalmente dal Ministro Nenni.

Occorrevano invece, proseguiva la presentazione, «serie indagini, onerose rilevazioni delle istanze, attente disamine»; occorreva «indicare delle vie, suggerire delle direttrici di guida, criticare e soprattutto accettare le critiche»: in questa prospettiva, il Ministero per la Costituente – concludeva la presentazione – poteva fare una cosa (ed era questa la «prima» ragione del «Bollettino»): «far sì che i suggerimenti, le indicazioni di rotta, le proposte di via, (venissero) conosciuti dal maggior numero possibile di cittadini» [193].

La raccolta dei dati, dei documenti, degli studi divulgati nei 23 numeri del «Bollettino» (cui si aggiunsero due supplementi, contenenti, l'uno un'ampia documentazione sulle riforme agrarie attuate in Cecoslovacchia, in Jugoslavia e in Polonia nonché sui consigli di gestione, e l'altro una completa panoramica delle idee e dei progetti sulla Costituente e sulla Costituzione in Francia) è veramente imponente.

Sul «Bollettino» vennero pubblicate – nel loro testo integrale o in ampi riassunti estratti da pubblicazioni specializzate – le Costituzioni e le leggi elettorali di numerosi Paesi. (Limitandoci a citare i documenti più importanti, ricorderemo la Costituzione di Weimar, la Costituzione della Francia del 1946, la legge elettorale cecoslovacca, la legge elettorale bulgara, la legge elettorale ungherese, la legge elettorale iugoslava, la legge elettorale francese).

Ampio spazio fu dato a rievocazioni di carattere storico, fra cui possono essere ricordate quelle aventi ad oggetto il movimento costituente in Francia nel periodo della Rivoluzione e nel secolo XIX, le vicende costituzionali italiane dal 1848 al 1946, le vicende dei partiti politici italiani.

Né fu trascurata la trattazione di alcune importanti riforme in materia economica che si stavano realizzando in alcuni Paesi europei, come la nazionalizzazione del credito e delle banche in Francia, le nazionalizzazioni in Cecoslovacchia e in Polonia.

Un «Notiziario» informava diffusamente sui principali eventi costituzionali che si verificavano in Italia e all'estero.

Una «Rassegna politica» riferiva le vicende più salienti del dibattito politico in corso, dando soprattutto spazio alle notizie sullo svolgimento dei numerosi congressi attraverso cui i partiti iniziavano ad organizzarsi e a definire la loro linea politica.

Una «Rassegna economica» informava sui fatti più importanti della vita economica.

Una «Rassegna stampa» dava conto dei principali articoli su temi costituzionali pubblicati su periodici italiani o stranieri.

Una «Rassegna di libri» conteneva brevi recensioni di studi monografici in cui fossero dibattuti argomenti che avrebbero potuto comunque interessare l'attività della Costituente. (Fu così che poté diffondersi in una più vasta area di non «addetti ai lavori» l'informazione su pubblicazioni di rilevante interesse come: *Principi di scienza delle finanze* e *L'imposta patrimoniale* di L. Einaudi; *La riforma industriale in Italia* di G. Carli; *Il parlamentarismo e la democrazia* di T. Perassi; *La Costituente* di C. Mortati).

La rubrica «Alla radio» riportava, poi, il testo delle più interessanti «radioconversazioni» organizzate dall'«Associazione per gli studi politici e costituzionali». Veniva, in tal modo, assicurata ampia pubblicità ad una benemerita iniziativa [194] che si proponeva di favorire l'approccio, da parte di vasti strati dell'opinione pubblica, ad una elementare conoscenza dei temi inerenti l'elezione dell'Assemblea Costituente e le funzioni che questa sarebbe stata chiamata ad esercitare.

Oltre al compito di favorire la circolazione nel più vasto pubblico delle informazioni sui principali temi costituzionali che la Costituente avrebbe dovuto dibattere, al «Bollettino» era stato affidato il compito di farsi portavoce delle proposte e dei suggerimenti che da più parti affluivano al Ministero circa i li-

neamenti del futuro assetto costituzionale del Paese.

Il «Bollettino» – si avvertiva nella presentazione del suo primo numero – intendeva così «aprire un contatto diretto tra i cittadini ed il Ministero» realizzando «un esperimento nuovo per l'Italia» che non si escludeva potesse «essere destinato a durare anche in futuro»[195].

Questa coraggiosa «apertura» del Ministero alle istanze ed alle sollecitazioni dell'opinione pubblica sfociò in quella autentica tribuna democratica che divenne la rubrica «Voti-Proposte-Opinioni» su cui fu consentito anche ad oscuri cittadini di esprimere il loro punto di vista sui principali problemi del momento. La rubrica ebbe pieno successo, sicché il Ministro Nenni, nel trarre il bilancio sull'esperienza del «Bollettino», in un articolo dal titolo «Congedo» apparso sul suo ultimo numero[196], poteva con soddisfazione constatare: «... esso... è riuscito a stabilire quella circolazione di idee e di proposte tra i pubblici poteri e i cittadini pensosi del futuro della patria, ed è riuscito, in momenti di estrema difficoltà di contatti, di estrema ansia per i problemi della vita quotidiana, di estrema tensione per i fondamentali problemi politici, non solo a tenere vivo, ma ad incrementare quel rigoglio di vita nascosta di attese e di speranze che dovrà sboccare nella revisione di tutti gli istituti della nostra vita associata».

Il quadro delle iniziative promosse dal Ministero per coinvolgere un numero quanto più possibile ampio di cittadini nell'opera di individuazione e di prima delibazione dei temi su cui si sarebbe esercitata l'attività della Costituente, deve essere, infine, completato ricordando il singolare servizio dei «corrispondenti» istituito nelle principali città italiane. Esso consisteva nell'affidamento a persone qualificate – prevalentemente docenti universitari o liberi professionisti di chiara fama – dell'incarico di operare come «punti di appoggio del Ministero e dei cittadini che, pensosi della sistemazione della cosa pubblica, desider(assero) apportarvi il loro contributo». A questi «corrispondenti» – cui venivano inviate le pubblicazioni e i questionari via via editi dal Ministero – erano invitati a rivolgersi tutti quei cittadini che intendessero esporre la propria opinione sulle domande poste dal Ministero o anche su altri argomenti[197].

Note

1. Dalla dichiarazione programmatica del Presidente del Consiglio Parri, pubblicata sull'*Italia libera* del 27 giugno 1945. (La dichiarazione è ora raccolta nell'antologia curata da E.A. Rossi, *Il movimento repubblicano. Giustizia e Libertà e il Partito d'Azione*, Bologna, 1969, pp. 243-248).

Nel senso dello stretto collegamento dell'istituzione del Ministero con l'impegno per la convocazione della Costituente si veda, anche, l'intervento di Sandro Pertini nella seduta del 27 settembre 1945 della Consulta nazionale, nel corso del dibattito sulle comunicazioni del Governo Parri. Nel sottolineare la «necessità... di giungere alla Costituente», Pertini dichiarava: «... io devo ricordare al Presidente Parri e al Governo che presiede che questo è stato l'impegno assunto in modo preciso da questo Governo; questo Governo si è chiamato il Governo della Costituente ed appunto per mettere in evidenza questa sua precisa e particolare qualità ha dato vita ad un Dicastero della Costituente» (*Atti della Consulta nazionale-Discussioni*, p. 40).

2. Nonostante nella composizione del Governo Parri riferita dalla stampa quotidiana del 20 giugno 1945 Nenni venisse indicato come «Vice Presidente del Consiglio con l'incarico di preparare la Costituente e di presiedere l'epurazione», (nell'«Avanti!» veniva, anzi, più dettagliatamente indicato come «Vice Presidente del Consiglio, Ministro della Costituente, Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo, l'epurazione e l'avocazione dei profitti di regime e guerra»), nella composizione risultante dalla comunicazione formale fattane sulla *Gazzetta Ufficiale del Regno* (n. 90 del 20 luglio 1945) Nenni risulta solo «Ministro Segretario di Stato con le funzioni di Vice Presidente del Consiglio dei Ministri incaricato per la Costituente». Nenni venne nominato Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo nella seduta del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 1945: ma il decreto di nomina (di cui venne data notizia nella stampa quotidiana del 5 luglio) non fu mai pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale del Regno*, nonostante in questa risultino pubblicati (il che concorre a dare un quadro desolante dell'efficienza degli apparati burocratici statali in quel periodo tempestoso) numerosi provvedimenti di nomine a cariche di secondaria importanza.

3. Per una completa ricostruzione della tormentata vicenda della crisi apertasi formalmente il 12 giugno 1945 con le dimissioni del Governo Bonomi (ma sostanzialmente in atto sin dal 5 maggio, data in cui giunsero a Roma, sulle ali del «vento del Nord», i rappresentanti del Comitato di Liberazione Nazionale dell'Alta Italia, decisi a porre il problema del rinnovamento della direzione e della struttura del Governo per soddisfare le esigenze espresse dal vittorioso moto della Liberazione) si rinvia agli studi di A. Gambino, *Storia del dopoguerra dalla Liberazione al potere D.C.*, Bari, 1988 (cfr. soprattutto le pp. 52-70) e di E. Piscitelli, *Da Parri a De Gasperi - Storia del dopoguerra 1945-1948*, Milano, 1975 (cfr. soprattutto le pp. 31-60).

Utilissima, infine, si rivela tuttora la consultazione delle pagine dedicate alla formazione del Governo Parri nello scritto di G. Andreotti, *Concerto a sei voci - Storia segreta di una crisi*, Roma, 1945, che contiene preziose indicazioni di prima mano e la riproduzione di numerosi documenti difficilmente reperibili nell'originale.

4. Lo affermava senza alcun infingimento lo stesso Nenni nel suo articolo *Con il popolo e per il popolo* sull'«Avanti!» del 19 giugno 1945: «La modestia non mi impedisce di dire che non è senza significato che a Ministro

per la Costituente sia stato designato proprio il dirigente del Partito che nei termini più risoluti ha posto il problema della Costituente come problema di oggi e che di fronte alla Costituente si è impegnato ad assumere una posizione nettamente, risolutamente, intransigentemente repubblicana».

5. Nel panorama politico degli anni 1944-1945 (per la cui ricostruzione si rinvia all'agile studio di P. Permoli, *La Costituente e i partiti politici italiani*, Bologna, 1966), la battaglia di Nenni per la Costituente risalta come un impegno totalizzante, che non conosce momenti di stanchezza o di cadute di tensione.

Già in occasione dell'emanazione del D.L.L. n. 151 (che prevedeva l'elezione, dopo la liberazione del territorio nazionale, di «una Assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato») in un articolo dal titolo *Una vittoria della democrazia* (pubblicato sull'«Avanti!», del 24 giugno 1944, che titolava a tutta pagina *La Costituente sancita dalla legge*) Nenni affermava: «La conquista della Costituente può avere per l'avvenire della democrazia nel nostro Paese e per l'avvenire stesso della nazione una importanza capitale, alla condizione tuttavia che il popolo non consideri la battaglia vinta solo perché una legge ne consacra il principio».

L'impegno per la Costituente era riaffermato nel discorso pronunciato a Napoli il 3 settembre 1944 in occasione del primo Consiglio Nazionale del Partito socialista (P.S.I.U.P.). (Il discorso – col titolo *Che cosa vuole il Partito socialista* – è stato raccolto nel libro di Nenni, *Una battaglia vinta*, Roma, 1946, pp. 3-20).

Ma è soprattutto all'indomani della Liberazione che l'insistenza di Nenni sul tema della Costituente come conquista da difendere giorno per giorno fino a quando essa non sia stata effettivamente insediata diviene martellante.

Sull'«Avanti!» del 1 maggio 1945 (che titola a tutta pagina *La guerra è finita – Viva la Costituente*), in un articolo intitolato *Questo primo maggio*, Nenni scrive: «Oggi la legalità si chiama Costituente. Chi tenta di eluderla, di falsarla o rinviarla, è un provocatore di guerra civile».

In un radiomessaggio del 2 maggio 1945 (cfr. l'«Avanti!» del 3 maggio) il *leader* socialista dichiara: «Il Partito socialista è fermamente deciso a fare della rivendicazione della Costituente il punto centrale dell'agitazione di massa che da questo momento esso intraprende attraverso tutto il Paese».

Il punto più alto di questa *escalation* (l'«Avanti!» del 4 maggio titolava a tutta pagina *L'esigenza fondamentale della Nazione - LA COSTITUENTE*) veniva raggiunto con l'importante discorso di Nenni al teatro Brancaccio di Roma del 10 maggio 1945. In quel discorso – che venne subito interpretato come l'autocandidatura di Nenni a Presidente del Consiglio – l'uomo politico socialista poneva «la Costituente all'ordine del giorno della Nazione». (Con questo titolo il discorso – che può leggersi sull'«Avanti!» dell'11 maggio – è stato raccolto nel libro *Una battaglia vinta*, cit., pp. 23-34).

Prendendo lo spunto da una battuta scherzosa di De Gasperi che lo aveva accusato di «sfondare le porte aperte», Nenni affermava: «Io non credo che la Costituente sia una porta aperta; è una porta che dobbiamo aprire insieme, con molto tenace lavoro, stando gli uni affiancati agli altri, rinviando i problemi che possono aspettare, dando all'occorrenza qualche spintone. La Costituente oggi deve diventare la parola d'ordine di tutte le nostre riunioni pubbliche, la piattaforma della nostra agitazione».

6. Secondo la testimonianza di Andreotti, l'opposizione democratico-cristiana alla candidatura di Nenni era stata manifestata dal Vicesegretario

della D.C. Scelba in una riunione svoltasi la sera dello stesso giorno – 10 maggio 1945 – in cui quella candidatura, dopo il ricordato discorso di Nenni al teatro Brancaccio, si era affacciata (cfr. G. Andreotti, *Concerto a sei voci...*, cit., p. 53: «L'avv. Mario Scelba, Vicesegretario politico della Democrazia cristiana – affermato che meglio sarebbe arrivare all'elezioni con una presidenza superiore ai partiti, ma che qualora dovesse accedersi a tesi diversa resterebbe da vedere se siano proprio i socialisti i più adatti, per l'interno e per l'estero, ad assumere il Governo – sostiene che prima ancora di pensare alle persone occorre chiarire il programma del Governo, approfondendo i contatti con il Nord»).

Nel suo diario, Nenni (che colloca, però, la riunione nel pomeriggio dell'11 maggio) riferisce così l'intervento di Scelba: «Ha "officiato" Scelba. Nella parte sostanziale il suo intervento si può riassumere così: bisogna favorire il ritorno dei socialisti al Governo, ma offrir loro la presidenza è rompere l'equilibrio della Costituente, è dare per irrisolto» (?) «un problema (della Repubblica, evidentemente) che non è risolto. Di più, la presidenza socialista spaventerebbe il paese e provocherebbe reazioni a destra». E commenta: «Se un democratico-cristiano diviene presidente la gente va a letto tranquilla, se lo diviene un socialista succede il contrario» (Cfr. P. Nenni, *Tempo di guerra ferdda. Diari 1943-1956*, Milano, 1981, pag. 114).

Dal canto suo, Scelba chiarì così, in una successiva dichiarazione (del 4 giugno 1945) (cfr. *Atti e documenti della Democrazia cristiana 1943-1967*, Roma, 1967, p. 163), i motivi della opposizione democratico-cristiana: «Le obbiezioni contro la candidatura Nenni non furono obbiezioni di carattere programmatico, ma solo obbiezioni di opportunità politica, in relazione al momento che attraversiamo. Parve anzitutto che, se una candidatura socialista poteva soddisfare certe esigenze e certe aspettative in alcuni centri operai del Settentrione, queste stesse aspettative, dopo tutto, non potevano essere decise in un periodo in cui il Nord è governato dagli Alleati, mentre peraltro conveniva riflettere se la linea seguita finora dal candidato socialista corrispondesse alle esigenze di una continuità della politica nei rapporti con gli Alleati, la quale dovrebbe ora mutarsi in una autonoma e cordiale collaborazione».

7. In una lettera indirizzata alla Direzione del Partito socialista, redatta il 7 giugno 1945 dopo un'ampia discussione svoltasi nella Direzione centrale della Democrazia cristiana e da questa approvata, De Gasperi aveva comunicato che la Direzione stessa riteneva che «le particolari esigenze invocate per una Presidenza socialista (potessero) essere adeguatamente soddisfatte... conferendo al capo del Partito socialista la posizione di Vice Presidente, con funzioni di effettiva collaborazione alla direzione del Governo, mediante l'attribuzione di specifici compiti di preminente importanza sociale e politica, quale la direzione e il controllo nei problemi riguardanti:

a) la preparazione della Costituente, con la Presidenza delle grandi Commissioni per le riforme;

b) il lavoro e la previdenza sociale;

c) l'epurazione;

d) l'alimentazione e gli approvvigionamenti;...».

Nenni replicava immediatamente con una lettera nella quale comunicava che la Direzione del suo Partito «non (era) in grado di entrare nel merito perché non (era) d'accordo con la premessa», non condividendo l'opinione della Direzione della D.C. «circa l'opportunità e l'utilità» in quel momento di una direzione democratico-cristiana del Governo. (Le due lettere furono pub-

blicate nel testo integrale sui principali quotidiani politici dell'8 giugno 1945. Esse sono state anche raccolte in G. Andreotti, *Concerto a sei voci...*, cit., pp. 77-80 e in *Atti e documenti della Democrazia cristiana...*, cit., pp. 164-166).

8. La soluzione della crisi, che sembrava a portata di mano dopo l'affidamento dell'incarico a Parri, era stata ulteriormente bloccata dall'opposizione dei liberali e dei democratico-cristiani all'assegnazione del Ministero dell'Interno ai socialisti, e dalla determinazione di questi ultimi di insistere nella richiesta di quel Ministero, al cui accoglimento veniva condizionata la loro stessa partecipazione al Governo. (Nel suo diario – *Tempo di guerra fredda...* cit., p. 123 – Nenni annota, sotto la data del 13 giugno: «Intanto è deciso: che manteniamo la richiesta del Ministero dell'Interno: che né Togliatti né io faremo parte di un Governo quale esso sia»).

La crisi si era poi sbloccata con la decisione di Parri di assumere egli il portafoglio dell'Interno; affidando a Nenni la Vicepresidenza del Consiglio e l'«incarico per la Costituente».

Sempre nel suo diario (p. 125), Nenni dà così notizia, sotto la data del 17 giugno 1945, dell'avvenuta soluzione della crisi: «Finalmente Parri l'ha spuntata. La sua proposta di prendere gli Interni e di nominarmi Vice Presidente del Consiglio, Ministro della Costituente, Alto commissario per l'epurazione e Brosio Vice Presidente del Consiglio, delegato del Governo alla Consulta è stata approvata. De Gasperi resta agli Esteri e perde la Vicepresidenza (con gesto elegante ha detto di farlo volentieri in omaggio alla amicizia che ha per me); Togliatti pure perde la Vicepresidenza e va alla Giustizia; per Ruini si creerà un Ministero della Ricostruzione. È una soluzione che ha il merito di mantenere l'unità del Comitato e di limitare la mia responsabilità. La direzione del Partito mi ha dato la sua unanime approvazione. Personalmente ho cercato fino all'ultimo di sottrarmi all'obbligo di essere al Governo, ma purtroppo Parri ha fatto della mia adesione una questione *sine qua non*. Né d'altra parte potevo, dopo di aver posto la mia candidatura alla presidenza, opporre un rifiuto di principio senza compiere un peccato di orgoglio che non è nel mio carattere.

Sia dunque come il destino vuole. Cercherò di fare del mio meglio».

9. Il ritardo nella predisposizione della nuova struttura ministeriale è probabilmente da ascrivere al tendenziale disinteresse di Nenni – uomo squisitamente politico quanti altri mai – per i problemi burocratico-organizzativi. (Si veda la sua sincera ammissione nel diario – p. 126 – sotto la data del 25 giugno 1945: «Ho paura di non abituarmi a fare l'uomo di governo: giornalista sono, giornalista avrei dovuto restare, giornalista morire...).

D'altra parte, sembra che, almeno in un primo momento, Nenni considerasse prioritario, fra i suoi incarichi di Governo, quello di Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo. (Si vedano, a tale riguardo, le annotazioni del diario – p. 126 e 127 – sotto le date, rispettivamente, del 25 giugno: «Nel pomeriggio ho raccolto i primi elementi di informazione sull'Alto Commissariato delle sanzioni al quale finirò per consacrarmi quasi interamente», e del 27 giugno 1945: «La mia grande preoccupazione è l'Alto Commissariato per le sanzioni. Riuscire vuol dire rendere alla nazione un servizio immenso»).

In una bellissima rievocazione dell'attività di Nenni al Ministero per la Costituente, il prof. M.S. Giannini – che di quel Ministero fu il saggio e dotto Capo di Gabinetto – ha ricordato che il suggerimento dell'istituzione del Ministero provenne dai docenti universitari (lo stesso Prof. Giannini ed il Prof. G. Vassalli) cui Nenni si era rivolto sollecitandone la collaborazione.

Narra Giannini: «La mattina del 4 giugno 1945 [ma l'indicazione della data è sicuramente dovuta ad un errore di stampa, dal momento che il Governo Parri fu costituito il 19 giugno] Pietro Nenni convocò me e Giuliano Vassalli alla Direzione del Partito socialista, allora in via Frattina. Ci disse che nel Governo Parri, appena costituito, aveva ricevuto un non meglio indicato "incarico" per la convocazione dell'Assemblea costituente e per l'epurazione.

Chiedeva la nostra collaborazione, da formalizzare poi secondo le norme. Ambedue gli rispondemmo subito sì, ma non potemmo non chiedergli perché si fosse assunto due "incarichi" così difficili politicamente... La risposta di Nenni fu immediata: quanto all'epurazione, fin dalla ricostituzione essersi il Partito battuto affinché essa fosse condotta in modo serio ed equo, per cui non poteva, egli esponente del Partito, tirarsi indietro una volta che il Consiglio dei Ministri lo designava...; quanto alla Costituente essere un successo politico non solo di Partito che vi fosse, nel Governo, un ministro incaricato degli affari relativi: si sarebbe meglio potuto far comprendere agli italiani che cosa si voleva, che cosa si sperava.

Di fronte a così chiare espressioni della forza della ragione, finì che Vassalli ed io ci dichiarammo persuasi. Il solo suggerimento che allora demmo fu di formalizzare i due incarichi per inserirli nel quadro delle istituzioni dello Stato, e non lasciarli come incombenze alla persona: quindi la titolarità dell'Alto Commissariato e *l'istituzione di un Ministero per la Costituente*» [il corsivo è nostro] (Cfr. M.S. Giannini, *Nenni al Ministero per la Costituente*, nel volume collettaneo, curato dalla Fondazione Pietro Nenni, *Nenni dieci anni dopo*, Roma, 1990, pp. 47-48).

10. Ciò fu fatto, in particolare, rilevare (cfr. il verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 12 luglio 1945, che viene pubblicato in appendice) da De Gasperi, nonostante sembri — come abbiamo prima notato — che sia da far risalire a lui la prima proposta dell'affidamento a Nenni dell'«incarico» per la Costituente: «L'idea di Ministro della Costituente era un'idea di Nenni che ne voleva la nomina ai fini della propaganda. Si pensava nei primi accordi a un *incarico*, attribuito al Ministro del Lavoro. In seguito egli pensò sempre *all'incarico*, non a un dicastero organizzato. In realtà è tutto il Ministero Parri il Ministero della Costituente. Soltanto c'è un uomo che ha un incarico specifico che prepara elementi salvo decisioni del Consiglio dei Ministri».

11. Su tale puntualizzazione insisteva M. Ruini (cfr. il verbale della seduta del Consiglio dei Ministri sopra ricordata).

12. Il D.L. 31 luglio 1945, n. 435, fu pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* n. 96 dell'11 agosto 1945. Il decreto di nomina di Nenni a Ministro per la Costituente — che reca la data del 12 agosto 1945 — fu pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* n. 131 del 31 ottobre 1945. La trattazione di gran lunga più completa sull'attività del Ministero è lo scritto *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in «Studi sulla Costituzione», Milano, 1958, IV, pp. 25-45. Lo scritto è apparso senza firma, ma rivela l'inconfondibile stile di M.S. Giannini. (Del resto che esso sia opera di Giannini, è detto chiaramente nella Prefazione di M. Ruini, a p. 5 dello stesso volume).

13. Un campione di questo tipo di critiche può trarsi dal commento redatto sul «Risorgimento liberale» del 13 giugno 1945 sotto il titolo *Pane e Ministero*.

14. Si vedano, in questo senso, gli articoli di G. Gonella, *Il Ministero della Costituente*, pubblicato sul «Popolo» del 15 luglio 1945 (nel quale si afferma che il neonato Ministero «non potrà trasformarsi in una centrale di propaganda di partito» e lo si invita a tener presente, nel condurre i suoi studi, che «la Costituente stessa avrà la piena facoltà di studiarsi i suoi poteri con assoluta autonomia» e che «per la preparazione di riforme agrarie, industriali e bancarie, ecc., il Governo ha organi tecnici propri e normali naturalmente destinati a tal fine»); Ricimero, *Fisionomia di un Ministero*, pubblicato sul «Risorgimento liberale» del 19 luglio 1945 (nel quale si precisa che «il compito del Ministero per la Costituente può essere definito nella formula *documentarsi per documentare*» e si afferma: «Quanto allo studio dei documenti, alla elaborazione dei progetti di legge e degli stessi schemi costituzionali, questa è gelosa materia della Costituente e, in attesa della convocazione, dei partiti che hanno assunto verso il popolo l'impegno di discutere l'assetto futuro della Nazione, senza impaccio di binari prestabiliti, nella libera aula di un'assemblea unica, indipendente e sovrana»); F.M. Dominedò, *Democrazia e Costituente*, pubblicato sul «Popolo» dell'11 settembre 1945 (nel quale si esprime l'avviso che «sarà infinitamente preferibile che un dicastero privo di potestà esecutiva venga pure meno ad un nome inopportuno piuttosto che esso tradisca la sostanza delle cose ponendosi comunque in condizioni di influenzare la preparazione della Costituente, foglio in bianco che solamente il popolo italiano potrà riempire»).

Sembrava riecheggiare le stesse preoccupazioni L. Cattani, che, nel riferirsi, in un suo discorso alla Consulta dell'1 ottobre 1945, agli studi e alle inchieste in corso di svolgimento da parte delle Commissioni istituite presso il Ministero, dichiarava: «vorremmo che il Governo riconfermasse che i risultati di quegli studi e di quelle inchieste fatti a pubbliche spese saranno tempestivamente messi a disposizione di tutti i cittadini e che le Commissioni non si spingeranno fino alla formulazione di progetti e fino a conclusioni che a loro non spettano» (cfr. *Atti della Consulta nazionale - Discussioni*, cit., pp. 111-112).

15. Le si vedano formulate nel notissimo saggio di C. Mortati, *La Costituente*, Roma, 1945 (ora in C. Mortati, *Raccolta di scritti - I - Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972, pp. 7-343: cfr., soprattutto, le pp. 287-290).

16. È il clima denunciato con lucida ironia da M.S. Giannini nell'articolo *Fantasmi della reazione*, pubblicato sull'«Avanti!» del 17 luglio 1945: «Allorché si costituì il nuovo Ministero e si seppe che era stato istituito un Vice Presidente del Consiglio, Ministro per la Costituente, nella persona di Pietro Nenni, subito cominciarono le preoccupazioni. Allorché il Ministro per la Costituente passò a progettare il suo ministero, certi interessati a soffiare nel fuoco hanno tramutato la preoccupazione in allarme».

17. Si veda, per tutti, il giudizio contenuto nel paragrafo dedicato alla Costituzione repubblicana dello studio *La storia politica e sociale (Dall'Unità ad oggi)* diretto da E. Ragionieri (compreso nella monumentale *Storia d'Italia* pubblicata dall'editore Einaudi, Torino, 1976, p. 2473): «Fin dall'inizio, il compito dell'Assemblea costituente era enorme: si trattava di costruire dal nulla, nonostante l'egregio lavoro svolto dalle tre commissioni istituite presso il Ministero della Costituente, che avevano predisposto una notevole mole di pubblicazioni, utili indubbiamente sul piano tecnico e per i riferimenti comparatistici, *ma di rilievo trascurabile sul piano politico*» [il corsivo è nostro].

Dell'assoluta imparzialità del comportamento del Ministro per la Co-

stituente ha dato autorevole testimonianza M.S. Giannini, nell'articolo *Nenni al Ministero per la Costituente*, cit., p. 54: «Di Nenni Ministro per la Costituente gli storici hanno poi lodato lo spirito di moderazione e la capacità di approntamento dei materiali. Effettivamente è così, ma fu la linea che Nenni dette immediatamente al Ministero: l'imparzialità e l'equilibrio nell'allora difficile mondo di scontro delle ideologie. Predisporre materiali, spiegare, semplificare, erano le linee di guida del Ministero».

Sulla direttiva impartita dal Ministro alla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato di astenersi dal dibattere «questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione quanto del Ministero e riservate esclusivamente all'Assemblea costituente», si rinvia a quanto è detto a p. 20.

18. La necessità che la battaglia per la Costituente si svolgesse, per giungere all'epilogo vittorioso, in un clima di alta tensione ideale era da Nenni sintetizzata nello *slogan* (divenuto ben presto famoso) *politique d'abord*, che Nenni ripeteva incessantemente nei suoi discorsi (cfr. l'articolo sull'«Avanti!» dell'11 luglio 1945, intitolato, appunto, *Politique d'abord*: «La Costituente presuppone la coscienza nel Paese della insopprimibile esigenza di una rivoluzione democratica, presuppone la denuncia quotidiana di ogni deviazione opportunistica, presuppone un *clima* nel quale la coscienza dei problemi non sia sacrificata a situazioni di emergenza»).

19. Cfr. M.S. Giannini, *Il Ministero per la Costituente...*, cit., p. 27: «In realtà la ragione predominante che... consigliò (l'istituzione del Ministero) fu molto più semplice, ma anche – può dirsi – molto più significativa: si constatò che rimanendo le cose come erano, ossia una vicepresidenza con compiti specifici, solo per preparare un atto occorrevano dieci giorni, quattro o cinque per averlo di ritorno: ciò perché, non avendo i vicepresidenti uffici serventi propri, tutto doveva passare per gli uffici, sovraccarichi e non congruamente organizzati, della Presidenza del Consiglio».

A questa motivazione Giannini, nell'articolo *Fantasmi della reazione*, cit., aggiunge l'altra della necessità della realizzazione di un centro di coordinamento delle ricerche compiute dalle varie Amministrazioni nei settori interessati dall'attività della Costituente.

20. Va ricordato che anche da parte di chi aveva mosso i più seri rilievi critici sulla configurazione del nuovo Ministero (cfr. C. Mortati, *La Costituente*, cit., p. 288) si riconosceva che l'attribuzione del nome di Ministero corrispondeva «ad una esigenza di carattere politico, e precisamente al proposito di riaffermare in modo solenne, e con qualche istituto che ne rappresentasse un principio di attuazione, l'impegno che finora aveva trovato la sua espressione solamente con l'emanazione del D.L.L. n. 151 del 1944». Mortati non mancava, però, di sottolineare che «eguale risultato si sarebbe potuto raggiungere anche mantenendosi più aderenti alla realtà e più rispettosi della tecnica giuridica», in coerenza col suo precedente rilievo circa l'inammissibilità dell'attribuzione ad un Ministero di compiti di coordinazione dell'attività di altri Ministeri, compiti da ritenersi riservati alla Presidenza del Consiglio. Sembra però che il rilievo potesse superarsi, tenuto conto che i poteri di coordinamento attribuiti al Ministero non dovevano essere esercitati nei confronti di altre Amministrazioni statali, ma unicamente nei confronti delle Commissioni istituite presso di esso (cfr. art. 4 del D.L. n. 435).

Per un giudizio sull'«influenza obiettiva dell'azione svolta dal Ministero sul processo di formazione della nuova Carta», cfr. lo scritto di E. Che-

li, *Il problema storico della Costituente*, compreso nella raccolta di saggi curata da S.J. Woolf, dal titolo *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Bari, 1975, p. 204; lo scritto è stato successivamente compreso nell'opera dello stesso Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bari, 1978.

21. Preferiamo seguire uno schema classificatorio diverso da quello indicato da M.S. Giannini (*Il Ministero per la Costituente...*, cit., p. 28) – riproposto, poi, da P. Nenni nello scritto *Il Ministero per la Costituente* (compreso negli *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, I, p. 74) e dallo stesso Giannini (*Nenni al Ministero per la Costituente*, cit., p. 48) – che sembra considerare, con una certa forzatura della lettera degli artt. 2 e 5 del D.L. 1945 n. 435, il compito dell'elaborazione della legge elettorale politica come logicamente a sé stante rispetto agli adempimenti implicati dal compito della preparazione della convocazione dell'Assemblea costituente. Al di là della questione classificatoria – in fondo puramente nominalistica e di secondario rilievo – non sembra, comunque, si possa convenire, se si tiene conto del quadro politico rievocato nel testo e nella nota seguente, col giudizio sulla «non preminenza» del compito della preparazione della legge elettorale politica rispetto agli altri.

22. Una sintetica, ma completa, ricostruzione del quadro politico dei mesi dell'estate-autunno 1945, attraversato dall'accesa polemica fra le forze di sinistra che si battevano per l'elezione «immediata» della Costituente e le altre forze (D.C. e destre) che reclamavano la priorità, rispetto ad essa, dello svolgimento delle elezioni per la ricostruzione delle amministrazioni comunali, è contenuta nel pregevole saggio di E. Bettinelli, *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo precostituente. All'origine della democrazia dei partiti (1944-1946)* (nel volume collettaneo *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*, a cura di E. Cheli, I° degli Studi in cui si articola la ricerca promossa dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del XXX della Repubblica e della Costituzione dal titolo *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*, Bologna, 1979, pp. 129-304; cfr. soprattutto la nota 43 alle pp. 143-145). Sul punto cfr. A. Gambino, *Storia del dopoguerra...*, cit., pp. 78-86, e E. Piscitelli, *Da Parri a De Gasperi...*, cit., pp. 82-84.

Il momento culminante di quella polemica fu toccato nei comizi organizzati dai partiti di sinistra nella «Giornata per la Costituente» indetta per il 14 ottobre 1945. Significativo, in particolare, l'impegno che Nenni assume, con un esplicito richiamo alla sua responsabilità governativa, nel discorso tenuto quel giorno all'Arena di Milano: «Ma ciò che noi possiamo dirvi, come ministri del Governo del C.L.N., è che prima della fine del mese il Governo avrà fissato la data della convocazione della Costituente e cioè sotto una cambiale che ha firmato in bianco metterà una data che per tutti gli italiani segnerà un traguardo nella lotta che conducono per la democrazia» (il discorso è stato poi raccolto sotto il titolo *La Costituente in pericolo: difendiamola*, nel volume *Una battaglia vinta*, cit., pp. 35-44).

23. Come si è ricordato nella nota 12, Nenni fu nominato Ministro per la Costituente il 12 agosto 1945, anche se la pubblicazione del decreto di nomina sulla *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, intervenne oltre due mesi e mezzo dopo!

24. Il decreto istitutivo della Commissione – come, del resto, tutti i decreti istitutivi delle altre Commissioni operanti presso il Ministero – non risulta pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*.

Di esso e dei lavori della Commissione fu, comunque, data ampia notizia sul *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente* (l'agile pubblicazione – che sarà citata d'ora innanzi come BIDMC – curata dal Ministero, sul cui prezioso ruolo svolto nell'opera di informazione e divulgazione intorno ai più delicati problemi dell'assetto istituzionale che la Costituente era chiamata a dare al Paese ci soffermeremo più oltre).

25. Per l'irritata reazione dei repubblicani che, non facendo parte dell'«esarchia», non vennero rappresentati nella Commissione, si veda l'articolo di O. Zuccarini *E parliamo della Costituente!* pubblicato sulla «Voce repubblicana» del 9 ottobre 1945, nel quale si lamentava che si fosse preferito «fare le cose in famiglia, fra i sei partiti come se la Costituente fosse affare di famiglia, dei loro sei partiti».

Occorre, comunque, rilevare che sin dalla prima seduta della Commissione si ebbe cura di precisare che i Commissari designati dai partiti non erano né vincolati dai loro programmi né intendevano in alcun modo vincolarli con le loro proposte e decisioni.

26. Indichiamo qui sotto l'elenco completo dei componenti della Commissione (cfr. BIDMC, anno I, n. 1, del 20 novembre 1945, p. 8, e n. 4, del 20 dicembre 1945, p. 14):

a) *Membri dirigenti dei partiti politici rappresentati nel Governo*:

– per la Democrazia del Lavoro, Avv. Giovanni Selvaggi (effettivo) e Prof. Mario Stolfi (supplente);

– per la Democrazia cristiana: Prof. Costantino Mortati (effettivo) e Avv. Giuseppe Fuschini (supplente);

– per il P.C.I.: Avv. Umberto Terracini (effettivo) e Avv. Mario Paone (supplente);

– per il P.S.I.: Dott. Vincenzo Mani (effettivo) e Sig. Ezio Villani (supplente);

– per il Partito d'Azione: Avv. Achille Battaglia (effettivo) e Avv. Michele Cifarelli (supplente);

– per il P.L.I.: Prof. Guido Astuti (effettivo) e Avv. Emilio Storoni (supplente);

b) *Membri tecnici*: Prof. Arturo Carlo Jemolo; Avv. Francesco Agrò; Dott. Ubaldo Cosentino; Prof. Giovanni Schepis; Dott. Paolo Strano.

Della Commissione faceva, altresì, parte, in rappresentanza del Ministero per la Costituente, il Dott. Mariano Spatafora.

Alla Commissione erano poi addetti, come segretari, il Dott. Franco Fortini Del Giglio (effettivo) e il Dott. Giovanni Guido Fossà (supplente).

La Commissione era presieduta dal Ministro Nenni, che intervenne solo alla seduta di insediamento, nella quale fu poi eletto Vice Presidente l'Avv. Selvaggi, sotto la cui presidenza si svolsero tutte le sedute successive.

I verbali delle sedute della Commissione, unitamente alle relazioni ed allo schema di provvedimento legislativo da questa presentati a conclusione dei suoi lavori furono poi raccolti nella pubblicazione del Ministero per la Costituente *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea*, Stabil. tip. U.E.S.I.S.A., s.i.d., ma 1945, citata d'ora innanzi come ACEPAC.

27. Cfr. ACEPAC cit., p. 6.

28. Cfr. ACEPAC cit., p. 5.

29. In favore dell'adozione di un sistema elettorale a base proporzionale si era pronunciato lo stesso Ministro Nenni, che, nella seduta di insedia-

mento della Commissione, il 1 settembre 1945, aveva sottolineato che nei partiti della coalizione, «e quindi anche nel Governo» era «prevalente» l'opinione favorevole all'adozione della proporzionale pura, commentando ulteriormente: «si può discutere se la proporzionale sia un buon sistema in tempi normali, ma mi pare che il principio sia indiscutibile quando si tratta della Costituente» (cfr. ACEPAC, p. 29).

È da rilevare, comunque, che nella seduta della Commissione del 12 settembre 1945, rispondendo ad una richiesta di precisazioni avanzata dal Commissario Mortati, il Vice Presidente Selvaggi affermava che gli accenni fatti dal Ministero alla superiorità del sistema elettorale su base proporzionale «non tendevano nemmeno ad orientare la Commissione, la quale, pur considerando anche autorevoli segnalazioni (era) pienamente libera di discutere e approvare quelle risoluzioni che (riteneva) corrispondenti allo scopo» (cfr. ACEPAC, cit., p. 56).

30. Cfr. ACEPAC cit., pp. 10 e 58.

31. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 64-65.

32. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 65-70.

33. Com'è noto, la legge 15 agosto 1919, n. 1401 (cui seguì il T.U. 2 settembre 1919, n. 1495) aveva introdotto in Italia il sistema proporzionale, detto delle liste concorrenti, con riparto dei seggi secondo il metodo d'Hondt.

Caratteristiche di tale sistema erano il voto di preferenza che l'elettore poteva manifestare per i candidati della lista prescelta, e il «voto aggiunto» con il quale l'elettore poteva manifestare una preferenza anche per candidati appartenenti ad altre liste, nel caso che la lista prescelta fosse incompleta (cfr. G. Schepis, *Elezioni (storia)*, voce dell'«Enciclopedia del diritto», Milano, 1965, p. 664).

34. Cfr. ACEPAC, cit., p. 112.

35. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 13, 122 e 133.

36. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 13 e 132.

37. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 15 e 72.

38. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 19 e 79-80.

39. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 20 e 78.

40. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 19-24.

41. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 14, 93 e 161.

42. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 15 e 161.

43. Sull'aspro scontro che divise nel 1945 le forze politiche italiane a proposito della questione dell'obbligatorietà del voto, cfr. l'accurata ricostruzione di E. Bettinelli, *La formazione dell'ordinamento elettorale...* cit., pp. 216-239.

44. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 6 e 47-53.

45. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 6 e 32-33.

46. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 7 e 33.

47. Cfr. ACEPAC, cit., pp. 7 e 138.

48. Il giudizio della Commissione Alleata è formulato in una lettera, in data 8 novembre 1945, del Presidente, Ammiraglio Stone, al Presidente del Consiglio Parri, ampi stralci della quale sono riferiti in BIDMC, anno I, n. 3, del 10 novembre 1945, p. 11.

49. Il Consiglio dei Ministri iniziò l'esame del progetto nella seduta del 30 ottobre 1945 e lo concluse nella seduta successiva del 31 ottobre approvandolo in linea «di massima» e richiamando l'attenzione della Consulta

nazionale (su cui cfr. la nota seguente) su alcuni suoi punti qualificanti come, ad esempio, quello della obbligatorietà o meno del voto, della delimitazione delle circoscrizioni dei collegi elettorali, del limite dell'efficacia dei voti di preferenza, della utilizzazione dei resti.

Va anche rilevato che nella seduta del 30 ottobre il Consiglio dei Ministri, approvando un ordine del giorno di Nenni, aveva, altresì, preso l'importante decisione di annunziare ufficialmente che le elezioni per l'Assemblea costituente avrebbero avuto luogo entro il mese di aprile 1946 e che le elezioni amministrative avrebbero incominciato a tenersi entro la fine del 1945.

Sul tormentato approdo di tale decisione che, nel prendere atto dell'ineluttabilità dello svolgimento delle elezioni amministrative prima di quelle politiche, consentiva comunque al *leader* socialista di mantenere «la promessa fatta con palese imprudenza» al comizio di Milano, nella «Giornata per la Costituente», della *fissazione* della data delle elezioni di questa entro il mese di ottobre, cfr. le annotazioni nei diari di Nenni (*Tempo di guerra fredda*..., cit., p. 151) sotto la data del 20 ottobre (ma si tratta di un evidente *lapsus*, dovendosi leggere 30 ottobre).

I verbali di entrambe le sedute del Consiglio dei Ministri sono riprodotti in appendice.

50. La Consulta nazionale (cfr. G. Amato, «Consulta nazionale», voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, pp. 543-546) era l'organo istituito dal decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945 n. 146 col compito di dare parere al Governo sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che gli venissero sottoposti, fra cui, obbligatoriamente, le leggi elettorali.

Esula dai limiti della presente ricerca la ricostruzione del dibattito svoltosi alla Consulta nel corso del quale furono sollevate nei confronti del progetto numerose riserve critiche che indussero il Governo ad apportare (pur lasciandone salva l'impostazione di fondo) alcune modifiche al testo, divenuto poi il D.L.L. 10 marzo 1946, n. 74.

Una esauriente ricostruzione del dibattito è compiuta nel già citato saggio di E. Bettinelli, *La formazione dell'ordinamento elettorale*..., pp. 253-299.

51. Sulla portata radicalmente innovativa del D.L.L. n. 98 del 1946 rispetto all'ordinamento delineato col precedente D.L.L. 25 giugno 1944, n. 151, cfr., per tutti, M. Mazziotti di Celso, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, 1985, II, pp. 39-40.

L'acceso scontro politico che divise il Paese – in un quadro reso più drammatico da pesanti condizionamenti internazionali – intorno al passaggio dal primo al secondo ordinamento provvisorio è lucidamente ricostruito nel pregevole studio di A. Gambino, *Storia del dopoguerra*..., cit., pp. 147-161.

52. Cfr. M.S. Giannini, *Nenni al Ministero per la Costituente*, cit., p. 54.

53. ... che era, come ricorda Giannini (*op. cit.*, *ibidem*) «retto... in modo splendido da Antonio Sorrentino». (Su quella singolare figura di studioso e di *grand commis* dello Stato che fu A. Sorrentino può vedersi il ritratto che ne fece lo stesso Giannini nel necrologio *Di Antonio Sorrentino, legislatore*, sulla «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1984, pp. 578-580).

54. L'affermazione, evidentemente, vale solo limitatamente all'attività del Ministero che non si concretava nel coordinamento delle diverse Commissioni di studio operanti presso di esso: coordinamento per la cui effettuazione, come si è visto, l'art. 4 del D.L.L. 31 luglio 1945, n. 435 aveva previsto l'istituzione di un Ufficio legislativo del Ministero.

55. Cfr. M.S. Giannini (*op. cit.*, *ibidem*) che, pur sottolineando che

il provvedimento era frutto del lavoro dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio, ricorda che a tale lavoro «aveva partecipato anche il Ministero».

56. Cfr. la nota 50.

57. Cfr. *Consulta nazionale - Documento n. 141 (Urgenza).*

58. Cfr. *Atti della Consulta nazionale - Discussioni*, cit., pp. 1079-1083.

59. ... come si può desumere dalla notissima annotazione del diario di Nenni sotto la data del 25 febbraio 1946 (cfr. P. Nenni, *Tempo di guerra fredda*, cit., p. 191).

«Rapido viaggio elettorale in Emilia. Ho parlato a Piacenza, a Reggio, a Modena, a Ferrara. Mi rintrona nell'orecchia il grido lanciato a perdifiato da decine e decine di migliaia di cittadini e di lavoratori: "Tieni duro". So che questo grido vuol dire molte cose, anche quelle che non possiamo fare. Ma vuol dire in particolare tieni duro per la Costituente.

Tornando in aereo a Roma ho maturato dentro di me una decisione sulla quale andavo riflettendo da alcuni giorni. Mi pare chiaro che se prolunghiamo la polemica sui poteri della Costituente e sul *referendum* avremo una crisi ministeriale, un sussulto delle piazze contro le nostre lentezze e diatribe, qua e là delle provocazioni fasciste e monarchiche, l'intervento degli Alleati e forse un intervento non soltanto politico. C'è chi punta cinicamente su questa prospettiva.

Il rischio è grosso. Vale la pena di correrlo, su quelle questioni che sono più di forma che di sostanza? I poteri della Costituente saranno in definitiva quelli che essa stessa si darà, a seconda delle forze in essa predominante. Il *referendum* istituzionale è per la Corte un sostitutivo del plebiscito, ma può anche divenire un'altra cosa, se contestuale alle elezioni per la Costituente. Ecco, mi pare, il terreno sul quale ancorarci, *referendum* si, ma contestuale alla elezione della Costituente. Così si era già espresso Lelio Basso, pieno di diffidenza per le manovre di cui la Costituente diverrebbe teatro se a essa venisse demandata la decisione sulla questione istituzionale. È la proposta che, a titolo personale, ho fatto stasera a De Gasperi. Ormai, gli ho detto, la sola cosa che conta è non perdere più tempo. Il paese non ce lo perdonerebbe».

60. Segno della ininterrotta continuità di questo impegno era la permanenza di Nenni alla guida del Ministero per la Costituente pur attraverso il delicato «passaggio» della crisi del novembre 1945 che aveva portato alla caduta del Governo Parri ed all'avvento del primo Governo De Gasperi.

61. Cfr. *Atti della Consulta nazionale - Discussioni*, p. 1082.

Diversa questione è quella della presunta responsabilità del Ministro per la Costituente di aver avallato – difendendo la soluzione accolta nel D.L.L. n. 98 circa i poteri dell'Assemblea Costituente – il sostanziale esautoramento di questa, conseguente ad una vera e propria «divisione della sovranità» fra Assemblea e Governo, mascherata sotto l'ambigua formula di una mera «divisione di lavoro» fra i due organi. In merito alla questione – tutt'ora aperta sul piano storiografico ed il cui approfondimento esula dai limiti della presente ricerca – si veda l'acre giudizio sul Ministro per la Costituente formulato da L. Valiani nello scritto *Calamandrei e la battaglia per la sovranità della Costituente* (raccolto ora in L. Valiani, *Dall'antifascismo alla Resistenza*, Milano, 1959-1960, spec. pp. 188-190).

62. Sui dubbi interpretativi affacciati all'epoca circa i compiti assegnati al Ministero per la Costituente, cfr. lo studio di G.B. Rizzo, *I lavori preparatori della Costituente* in «Studi per il ventesimo anniversario del-

l'Assemblea Costituente», Firenze, 1969, 1, pp. 744-773.

63. Sull'importanza dell'opera svolta dal Ministero attraverso le Commissioni di studio, insiste M.S. Giannini (*Il Ministero per la Costituente*..., cit., p. 34), rilevando che essa «indirizzata a documentare, chiarire, se non addirittura chiarirsi, fu più agile e più libera, ma nel contempo meno pretenziosa e sterile di quel che sarebbe stata se si fosse volta a far progetti e a studiare soli congegni giuridici».

64. La Commissione economica risultava così composta:

a) Esperti designati dal Ministero per la Costituente: Prof. Giovanni De Maria, Presidente; Avv. Luigi Vittorio Berliri; Dott. Federico Caffè; Dott. Amedeo Calvano; Dott. Armando Cammarano; Dott. Luigi Ceriani; Prof. Vittorio Ciarrocca; Dott. Alessandro De Feo; Dott. Francesco Dello Joio; Dott. Giuseppe Di Nardi; Dott. Alessandro Molinari; Prof. Felice Villani; Dott. Giuseppe Ottaviani; Ing. Enrico Ottolenghi; Dott. Paolo Pagliazzi; Dott. Giannino Parravicini; Sig. Federico Pollak; Ing. Carlo Rodanò; Dott. Emanuele Rienzi; Dott. Pasquale Saraceno; Prof. Gaetano Stammati; Prof. Sergio Steve;

b) Esperti designati dai Ministeri: Dott. Nunzio Bario (Ministero delle Finanze); Dott. Aldo Bozzi (Comitato Interministeriale Ricostruzione); Prof. Aurelio Carrante (Ministero dell'Agricoltura); Dott. Giuseppe Del Vecchio (Ministero del Tesoro); Dott. Carlo Gra (Ministero dell'Industria e Commercio);

c) Esperti designati dai partiti: Dott. Paolo Baffi, Prof. Manlio Rossi Doria (Partito d'Azione); Dott. Pietro Campilli, Prof. Ezio Vanoni (Democrazia Cristiana); Dott. Pietro Grifone, Dott. Giuseppe Regis (Partito Comunista Italiano); Dott. Pietro Battara, Prof. Giannantonio Micheli (Partito Socialista Italiano U.P.); Prof. Giuseppe Medici, Prof. Giuseppe Ugo Papi (Partito Liberale Italiano); Dott. Vittorio Marrama, Dott. Carlo Ruini (Democrazia del lavoro).

I Commissari Carlo Gra, Vittorio Marrama e Federico Pollak si dimisero poi dalla Commissione, della quale entrarono a far parte, in un secondo tempo, i seguenti esperti: Dott. Alberto Angiolillo; Dott. Mario Braidotti; Dott. Gianfranco Calabrese; Dott. Alberto Capanna; Dott. Lois Corbi; Prof. Alfredo De Gregorio; Prof. Valentino Dominedò; Dott. Serafino Majerotto; Dott. Mario Osti; Dott. Giuseppe Orlando; Prof. Giulio Pietranera; Prof. Bruno Rossi Ragazzi; Avv. Tullio Torriani; Dott. Robeto Zappelloni.

Le informazioni sulla composizione della Commissione (e tutte le altre informazioni sulla sua attività) sono desunte dalle pagine introduttive del I dei numerosi volumi che compongono il *Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente*, pubblicato a cura dell'Istituto Poligrafico dello Stato (pp. III-VIII).

Tali pagine – pur essendo contenute in un volume riferito specificamente alla relazione della Sottocommissione per l'agricoltura – sono intitolate come *Relazione di attività della Commissione economica*, e saranno citate d'ora innanzi come RCE.

65. Scelto in ragione della sua particolare «esperienza di Commissioni di inchiesta» (così M.S. Giannini, *Il Ministero per la Costituente*..., cit., p. 35).

66. Cfr. BIDMC, anno I, n. 3, del 10 dicembre 1945, p. 9.

67. L'importanza del ruolo affidato alla Segreteria generale della Commissione è sottolineata nella RCE, che configura la Segreteria stessa come elemento costitutivo della Commissione sullo stesso piano degli «esperti». («Es-

sa *comprende*, oltre agli esperti designati dai Partiti del C.L.N. e dai vari Ministeri, una Segreteria generale cui fanno capo le Segreterie di ogni singola Sottocommissione»).

68. Le Sottocommissioni, affidate ciascuna ad un coordinatore incaricato di imprimere un indirizzo unitario ai lavori, furono così composte (cfr. RCE pp. v-vi);

a) *Sottocommissione per l'agricoltura*:

– Prof. Manlio Rossi Doria (Coordinatore);

– Prof. Aurelio Carrante; Prof. Vittorio Ciarrocca; Avv. Alessandro De Feo; Dott. Pietro Grifone; Dott. Giuseppe Orlando; Prof. Giuseppe Medici; Prof. Carlo Ruini; Dott. Roberto Zappelloni;

b) *Sottocommissione per l'industria*:

– Dott. Armando Cammarano (Coordinatore);

– Dott. Alberto Angiolillo; Dott. Pietro Battara; Dott. Aldo Bozzi; Dott. Pietro Campilli; Dott. Stefano Majerotto; Dott. Alessandro Molinari; Ing. Enrico Ottolenghi; Prof. Giulio Pietranera; Dott. Giuseppe Regis; Dott. Emanuele Rienzi; Dott. Pasquale Saraceno;

c) *Sottocommissione per i problemi monetari ed il commercio estero*:

– Prof. Felice Villani (Coordinatore);

– Dott. Paolo Baffi; Dott. Alberto Capanna; Dott. Federico Caffè; Dott. Giuseppe Del Vecchio; Prof. Valentino Dominedò; Dott. Carlo Rodanò;

d) *Sottocommissione per il credito e l'assicurazione*:

– Prof. Giuseppe Di Nardi (Coordinatore);

– Dott. Mario Braidotti; Dott. Gianfranco Calabrese; Dott. Amedeo Calvano; Dott. Luigi Ceriani, Dott. Lois Corbi; Prof. Alfredo De Gregorio; Prof. Giuseppe Ottaviani; Dott. Mario Osti; Prof. Paolo Pagliazzi; Prof. Giuseppe Ugo Papi; Dott. Giannino Parravicini; Prof. Bruno Rossi Ragazzi; Prof. Carlo Ruini; Avv. Tullio Torriani;

e) *Sottocommissione per la finanza*:

– Prof. Sergio Steve (Coordinatore);

– Avv. Luigi Vittorio Berliri; Prof. Nunzio Bario; Prof. Giannantonio Micheli; Prof. Gaetano Stammati; Prof. Ezio Vanoni.

(Alcune lievi varianti nell'indicazione dei titoli professionali di alcuni Commissari sono da ascriversi ad evidenti sviste in cui sono incorsi i compilatori della RCE).

69. Cfr. BIDMC, anno i, n. 3, cit., *ibidem*.

70. *Ibidem*. Nenni affermava, anzi, di ritenere la Commissione economica «la più importante fra quelle destinate a preparare i lavori della Costituente» (cfr. M.S. Giannini, *Il Ministero per la Costituente*..., cit., p. 34).

71. Il numero complessivo dei questionari predisposti è stato rilevato dall'esame delle «Appendici» alle diverse relazioni, in cui essi sono riportati secondo la scansione di una numerazione progressiva. È da rilevare, peraltro, che in RCE il numero dei questionari predisposti dalla Sottocommissione per l'industria è indicato in 12, laddove nella II Appendice alla relativa relazione il numero stesso è indicato in 8. (Anche accettando, comunque, la prima indicazione, il numero complessivo dei questionari, indicato in RCE in 60, dovrebbe esser corretto in 62).

Sessantatre invece risulta essere il numero dei questionari pubblicati sul Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente (cfr. BIDMC, anno i, n. 5, del 31 dicembre 1945, pp. 11 e 12; anno ii, n. 1, del 10 gennaio 1946, pp. 7, 10, 11 e 12; anno ii, n. 2, del 20 gen-

naio 1946, pp. 11, 12, 13 e 24; anno II, n. 3, del 30 gennaio 1946, pp. 14, 15 e 16; anno II, n. 4, del 10 febbraio 1946, pp. 11, 12 e 13; anno II, n. 5, del 20 febbraio 1946, pp. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17; anno II, n. 6, del 28 febbraio 1946, pp. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16).

72. Non vennero, peraltro, pubblicate tutte le monografie redatte per conto della Sottocommissione, ma solo le seguenti: *Conseguenze e problemi della politica doganale per l'agricoltura italiana*, a cura del Prof. M. Bandini (cfr. *Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente*, cit., *Agricoltura* II, pp. 391-422); *Sviluppo e forme dell'economia regolata in agricoltura dopo il 1930*, a cura del Dott. G. Pavlosky (ivi, pp. 423-468); *La mezzadria nell'Italia centrale*, a cura del Prof. M. Tofani (ivi, pp. 469-489); *Note illustrative sulla federazione delle cooperative di Ravenna* (ivi, pp. 491-498).

73. Delle 30 monografie predisposte, la Sottocommissione pubblicò, «per ragioni tipografiche», solo le seguenti: *Relazione tra i costi e i prezzi dell'industria e quelli dell'agricoltura in Italia*, a cura del Prof. L. Federici (cfr. *Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente - Industria*, III, pp. 127-146); *L'industria elettrica italiana*, a cura dell'Ing. M. Ungaro (ivi, pp. 147-182); *Misura del livello dei dazi della tariffa doganale italiana*, a cura del Dott. E. Anzilotti, con la collaborazione dei Dottori S. Parboni e F. De Angelis (ivi, pp. 183-229); *Le società per azioni in Italia*, a cura del Dott. F. Coppola D'Anna (ivi, pp. 231-266).

Ai quattro volumi complessivi di cui consta la relazione della Sottocommissione per l'industria avrebbe dovuto aggiungersene un altro, contenente gli atti relativi al censimento delle società per azioni, che era stato disposto – «per iniziativa del Ministro per la Costituente e su segnalazione della Commissione economica» – col D.L.L. 12 aprile 1946, n. 237.

Senonché questo volume – che, come ricorda M.S. Giannini (*Il Ministero per la Costituente...*, cit., p. 37) fu pronto per la stampa solo verso la fine del 1947 (e cioè quando l'Assemblea Costituente si avviava a concludere la sua attività) – non fu pubblicato.

Sembra però che la mancata pubblicazione del volume (che rivelava l'esistenza di una concentrazione economico-finanziaria superiore a quanto comunemente ritenuto) sia dipesa, più che dall'insuscettibilità della sua utilizzazione da parte dell'Assemblea, essenzialmente da considerazioni di opportunità politica.

Per la ricostruzione dei motivi della mancata pubblicazione, e per l'indicazione delle pubblicazioni non ufficiali in cui i risultati del censimento furono, comunque, diffusi, si veda l'articolo di S. Cassese, *L'indagine del Ministero per la Costituente sulle società per azioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1974, pp. 270-274.

74. Le monografie pubblicate – essendosi omessa la pubblicazione della maggior parte di esse a causa delle loro «dimensioni» – erano solo queste due: *Consistenza attuale e necessità di ricostruzione della marina mercantile italiana*, a cura del Dott. V. Di Castro (cfr. *Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, Problemi monetari e commercio estero*, II, pp. 299-315); *Aspetti della politica contrattuale internazionale in materia di commercio, nel periodo prebellico e nel periodo attuale*, a cura del Prof. E. Anzilotti e del Dott. S. Parboni (ivi, pp. 316-337).

75. Delle 12 monografie predisposte furono pubblicate solo le 5 seguenti: *Alcune indagini statistiche sull'organizzazione bancaria italiana*, a cura del Prof. M. Mazzantini (cfr. *Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea*

Costituente - Credito e assicurazione, II, pp. 531-579); *Sulla «chiarezza dei bilanci» delle banche*, a cura del Prof. A. Amaduzzi (ivi, pp. 580-583); *Il credito in Inghilterra*, a cura del Dott. G. Boggio (ivi, pp. 584-610); *La politica dei lavori pubblici in Italia*, a cura del Dott. I. Gasparini (ivi, pp. 611-635); *L'ordinamento del credito agrario in Italia*, a cura del Prof. G. Nicotri (ivi, pp. 636-657).

76. Anche la Sottocommissione per la finanza pubblicò solo una parte delle monografie che erano state predisposte: *La formazione del bilancio dello Stato*, a cura della Ragioneria generale dello Stato (cfr. *Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, Finanza*, II, pp. 273-284); *Il controllo del bilancio (legislazione comparata)*, a cura dell'Avv. L. Picozzi (ivi, pp. 285-309); *Il controllo del bilancio*, a cura del Dott. D. Quintavalle (ivi, pp. 311-324); *La finanza locale*, a cura del Prof. C. Arena (ivi, pp. 325-359); *Recenti tendenze dottrinali per il regolamento dei rapporti d'imposizione fra Stato ed Enti minori*, a cura del Dott. G. Guidi (ivi, pp. 361-381); *La giurisdizione tributaria*, a cura del Prof. A. D. Giannini (ivi, pp. 383-393); *L'imposizione dei consumi e i monopoli fiscali*, a cura del Prof. B. Griziotti (ivi, pp. 395-409); *L'imposizione sugli affari*, a cura del Prof. A. Berliri (ivi, pp. 411-428); *L'imposizione degli incrementi patrimoniali*, a cura del Prof. M. Fasiani (ivi, pp. 429-451); *L'imposizione personale*, a cura del Prof. E. D'Albergo (ivi, pp. 453-465); *Le imposte di successione*, a cura del Prof. J. Tivaroni (ivi, pp. 467-476).

77. Cfr. BIDMC, anno I, n. 4, del 20 dicembre 1945, p. 8.

Neppure il decreto costitutivo di questa Commissione – decreto del Ministro per la Costituente in data 21 novembre 1945, registrato in pari data col n. 243 dalla Corte dei conti – fu pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del Regno d'Italia.

78. Sulle vicende relative alla costituzione ed all'attività della Commissione per la riforma dell'Amministrazione si veda, soprattutto, la lettera con la quale il suo Presidente, Prof. U. Forti, trasmetteva al Presidente del Consiglio De Gasperi la relazione sui lavori della medesima, nonché la «Premessa» alla relazione, redatta anch'esssa dal Prof. Forti.

La lettera, la «Premessa», e la relazione sono contenute nel volume pubblicato nel 1948, a cura dell'Istituto Poligrafico dello Stato, intestato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione per la riforma dell'Amministrazione, dal titolo *La legge generale sulla pubblica amministrazione. L'organizzazione amministrativa dello Stato. L'organizzazione amministrativa degli enti pubblici. La giustizia amministrativa.*

(Il volume sarà citato d'ora innanzi come *Relaz. Commiss. Riforma Aminist.* Verrà, invece, citata come *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato* la relazione della seconda Commissione istituita presso il Ministero per la Costituente, pubblicata, in tre volumi, nel 1946, a cura dello Stabilimento Poligrafico Fausto Failli, in Roma).

Sempre sull'attività della Commissione per la riforma dell'Amministrazione si veda, anche, il saggio di E. Balboni, *Le riforme della Pubblica Amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, nel volume collettaneo *Scelte della Costituente e cultura giuridica* (III degli Studi in cui si articola la ricerca promossa dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del XXX della Repubblica e della Costituzione dal titolo *Il sistema delle autonomie: i rapporti tra Stato e società civile*), Tomo II: *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, a cura di U. De Siervo, Bologna, 1980, pp. 225-340 (cfr. soprattutto le pp. 239-250).

79. Si veda il discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio Bonomi nella seduta di insediamento della Commissione (*Relaz. Commiss. Riforma Amminist.*, cit., p. 17).

80. Nel discorso dianzi ricordato il Presidente del Consiglio precisava: «Il compito della Commissione è di natura essenzialmente tecnica: sulla base delle proposte che saranno formulate dalla Commissione il Governo procederà alla definitiva valutazione di carattere politico, per poi promuovere i necessari provvedimenti legislativi».

81. Cfr. *op. cit.* a nota 79, *ibidem*.

82. La Commissione, presieduta, come si è già ricordato, dal Prof. Ugo Forti, ordinario di diritto amministrativo dell'Università di Napoli, era composta (cfr. *Relaz. Commiss. Riforma Amminist.*, pp. 20-21) dai seguenti membri: Dott. Gaetano Azzariti, Primo Presidente di corte di Appello; Avv. Giovanni Barberio, Sostituto Avvocato Generale dello Stato; On. Prof. Avv. Temistocle Bogianckino, Avvocato in Roma; Prof. Avv. Piero Calamandrei, Ordinario di diritto processuale civile della Università di Firenze; Prof. Avv. Vezio Crisafulli, Ordinario di diritto pubblico della Università di Trieste; Prof. Avv. Ottavio Del Re, Libero docente di diritto amministrativo; Dott. Giuseppe Fagiolari, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Avv. Giuseppe Fuschini, Avvocato in Roma; Dott. Silvio Innocenti, Consigliere di Stato; Prof. Avv. Carlo Maria Jaccarino, Ordinario di istituzioni di diritto pubblico della Università di Napoli; Prof. Avv. Arturo Carlo Jemolo, Ordinario di diritto ecclesiastico della Università di Roma; Prof. Dott. Michele La Torre, Consigliere di Stato; Avv. Giuseppe Latour, Sostituto Avvocato Generale dello Stato; Dott. Renato Malinverno, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Dott. Carlo Manno, Prefetto; Avv. Luigi Medugno, Presidente di Sezione della Corte dei conti; Dott. Raffaele Montagna, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Prof. Dott. Antonio Papaldo, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Prof. Avv. Enrico Paresce, Ordinario di filosofia del diritto dell'Università di Messina; Avv. Leopoldo Piccardi, Avvocato in Roma; Dott. Emanuele Piga, Presidente di Sezione della Corte di Cassazione; Prof. Avv. Giovanni Battista Rizzo, Libero docente di diritto costituzionale; Avv. Giovanni Selvaggi, Avvocato in Roma; Dott. Leonardo Severi, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Avv. Antonio Sorrentino, Consigliere di Stato; Avv. Francesco Vicedomini, Direttore generale del Ministero dell'Interno; Prof. Avv. Guido Zanobini, Ordinario di diritto amministrativo dell'Università di Roma.

In aggiunta a tali membri, furono chiamati dal Presidente Forti a far parte della Commissione, quali membri aggiunti per l'esame di questioni determinate: il Dott. Gaetano Balducci, Ragioniere generale dello Stato; il Dott. Giuseppe Cataldi, Referendario della Corte dei conti; il Rag. Tommaso Fattorossi, Ispettore generale del Ministero del Tesoro; il Dott. Romolo Galanti, Consigliere della Corte dei conti; il Prof. Avv. Achille Donato Giannini, Ordinario di scienza delle finanze e diritto finanziario della Unirvesità cattolica di Milano; il Prof. Roberto Lucifredi, Ordinario di diritto amministrativo della Università di Genova.

Il Dott. Giuseppe Cataldi venne incaricato anche delle funzioni di capo della Segreteria della Commissione. Della Segreteria furono, inoltre, chiamati a far parte: il Dott. Giulio Anzilotti; il Dott. Francesco Bilancia; il Dott. Amedeo Cartolano; il Dott. Andrea De Capua; il Dott. Giorgio De Rossi; il Dott. Andrea Lugo; il Dott. Claudio Mosillo; il Dott. Raffaele Parisi; il

Prof. Gabriele Pescatore; il Dott. Erminio Pietranera; il Dott. Sergio Piperno; il Dott. Giuseppe Renato; il Dott. Enrico Severati; il Dott. Andrea Torrente; il Dott. Enrico Vigliar; l'Avv. Elio Vitucci.

Un'accurata analisi della composizione della Commissione è compiuta da E. Balboni (*Le riforme della Pubblica amministrazione...*, cit., pp. 244-248), il quale acutamente rileva che i componenti «esclusivamente tecnici» della Commissione erano quindici su ventotto, e che «la stessa qualificazione avrebbe potuto facilmente attagliarsi a più d'uno dei rimanenti tredici membri».

Occorre aggiungere, poi, che, anche accogliendo l'ipotesi prospettata dal Balboni secondo cui «ognuno dei sei partiti dell'"esarchia" avesse un suo rappresentante (nella Commissione): Pietro Calamandrei per il Partito d'Azione; Vezio Crisafulli per il Partito Comunista; Giuseppe Fuschini per la Democrazia Cristiana; Enrico Paresce per il Partito Democratico del Lavoro; Giovan Battista Rizzo per il Partito Liberale; Temistocle Bogianckino per il Partito Socialista», non risulta, peraltro, che la nomina dei componenti «politici» della Commissione sia stata conseguente ad una «designazione» dei partiti di appartenenza, come avvenne poi per la nomina dei componenti «politici» di tutte le Commissioni istituite presso il Ministero per la Costituente. (Sul punto, cfr. anche la nota 85).

83. Per la ricostruzione della vicenda (di cui non è rimasta alcuna traccia nella scarna documentazione relativa all'attività «ufficiale» del Ministero per la Costituente) si legga la qualificata testimonianza di M.S. Giannini (ne *Il Ministero per la Costituente*, cit., p. 39). Nel ricordare che il «Ministero avrebbe voluto puramente e semplicemente trasferire (la Commissione per la riforma dell'Amministrazione)» a sé «ampliandone i compiti» e che «la proposta suscitò le proteste di alcuni partiti, che ritenevano la Commissione troppo tecnica», Giannini aggiunge: «Dopo delicate trattative, si venne nella decisione, auspice Parri, di nominare una nuova Commissione, sempre sotto la presidenza di Forti, che comprendesse le persone della precedente Commissione non impegnate da altri incarichi, con in più nuovi membri, designati dai partiti, e giuristi indipendenti, designati dal Ministero».

Alla motivazione della costituzione della «Commissione per studi attinenti alla riorganizazione dello Stato» con l'esigenza di eliminare «quei pretesi difetti di eccessivo tecnicismo che, ad avviso di alcuni, impedivano di estendere i compiti della prima Commissione ai nuovi problemi costituzionali» fa riferimento anche G.B. Rizzo, nello scritto *I lavori preparatori della Costituente*, cit., p. 761.

84. Sul significato della contemporanea appartenenza di taluni Commissari ad entrambe le Commissioni, si veda quanto scrive E. Balboni (*Le riforme della Pubblica amministrazione...*, cit., p. 250, nota 39), il quale, dopo aver ricordato i nomi dei 22 componenti della Commissione per la riforma dell'Amministrazione chiamati a far parte della nuova Commissione istituita presso il Ministero per la Costituente, e dopo aver sottolineato che «nessun nome di spicco venne pretermesso», osserva che «sembra corretto affermare che, nella sostanza, la Commissione per la riforma dell'Amministrazione venne cooptata all'interno della Commissione per la riorganizzazione».

Sottolineando anch'egli questo vasto «trapianto» di componenti della vecchia nella nuova Commissione (il cui numero, peraltro, limita a 18, incorrendo in un evidente *lapsus*), G.B. Rizzo parla (*op. cit.*, *ibidem*) di una sorta di «unione personale» delle due Commissioni.

85. La circostanza è giustamente sottolineata dal Balboni (*op. cit.*, p.

250) che – nel rilevare l'elevato numero (una cinquantina sul totale di una novantina) di Commissari designati dai partiti dell'«esarchia» e nel far notare che la derivazione «partitica» di tali Commissari risulta formalmente «nel documento che reca la composizione della Commissione» – individua in ciò un primo indice «della differente qualità di fondo» della nuova Commissione rispetto alla precedente.

86. Si veda quanto riferisce, sul punto, il Presidente Forti nella sua lettera di trasmissione al Presidente del Consiglio De Gasperi della relazione della Commissione per la riforma dell'Amministrazione (cfr. *Relaz. Commiss. Riforma Amminist.*, cit., p. 23).

Non sembra, però, puntuale il riferimento contenuto in tale lettera al «versamento» alla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato anche degli studi sugli «enti pubblici non territoriali», che furono, invece, effettuati da una Sottocommissione *ad hoc* – distinta dalla Sottocommissione per le «autonomie locali» – di quella Commissione. (Più correttamente il riferimento è omesso nella «Premessa» alla relazione: cfr. *Relaz. Commiss. Riforma Amminist.*, cit., p. 26).

Sul punto si veda anche quanto è scritto nell'introduzione alla relazione della Commissione per la riorganizzazione dello Stato (cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I, p. XX). Cfr., infine, G.B. Rizzo, *op. cit.*, pp. 761-762.

Anche se l'argomento esula dall'ambito di questa ricerca, ci sembra opportuno ricordare che la Commissione per la riforma dell'Amministrazione, se aveva «rallentato» i suoi lavori dopo l'istituzione della nuova Commissione e aveva correttamente deciso di sospenderli quando furono indette le elezioni per l'Assemblea Costituente, ritenne, però – dopo la presentazione della relazione della Commissione per la riorganizzazione dello Stato e dopo che l'Assemblea Costituente iniziò i suoi lavori – di poter riprendere la sua attività «indipendentemente dalla compilazione della Carta costituzionale».

Tenuto conto, però, che era trascorso non poco tempo dalla sua costituzione, decise «di completare i lavori soltanto per i più importanti problemi posti allo studio, rinunziare al proseguimento dei lavori che erano in stato di avanzata elaborazione ed abbandonare quelli che erano stati soltanto iniziati e per i quali era stato raccolto tutto il materiale preparatorio» (cfr. *Relaz. Commiss. Riforma Amminist.*, cit., pp. 26-27).

La Commissione poté così licenziare il 7 maggio 1947 la sua relazione, nella quale le numerose proposte da essa elaborate erano confluite nella redazione di 5 schemi di legge (schema di legge generale sulla Pubblica amministrazione; sullo statuto giuridico ed economico degli impiegati dello Stato; sul trattamento di quiescenza, previdenza ed assistenza per gli impiegati dello Stato; sulla potestà del Governo per la nomina dei Consiglieri di Stato; sulla giurisdizione amministrativa).

87. Cfr. BIDMC, anno I, n. 4, del 20 dicembre 1945, *cit.*, e *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I, p. XIII.

88. Riproduciamo dal documento conclusivo dei lavori della Commissione (cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., pp. XXVIII-XXX) l'elenco dei componenti della medesima raggruppati nelle diverse Sottocommissioni in cui questa era suddivisa, avvertendo che la connotazione politica figurante a fianco di taluni Commissari sta ad indicare i partiti politici da cui essi vennero designati:

– Presidente: Ugo Forti, Prof. Ord. Università di Napoli;

– Segretario Generale: Rodolfo Ambrosino, Prof. Inc. Università di Roma;

– Commissari:

Prima Sottocommissione: «Problemi costituzionali»

G. Battista Boeri, On. Avv., Presidente della Sottocommissione (Azionista); Roberto Ago, Prof. Ord. Università; Guido Astuti, Prof. Ord. Università (Liberale); Gaetano Azzariti, Presidente Sez. C. Cass., Capo Uff. legislativo Ministero Grazia e Giustizia; Piero Calamandrei, Prof. Ord. Università (Azionista); Vezio Crisafulli, Prof. Ord. Università (Comunista); Romolo Galanti, Consigliere della Corte dei conti; Massimo Severo Giannini, Prof. Ord. Università (Socialista); Arturo Carlo Jemolo, Prof. Ord. Università; Lucio Luzzatto, Avvocato (Socialista); Raffaele Merloni, Avvocato (Socialista); Costantino Mortati, Prof. Ord. Università (Democrazia Cristiana); Gaetano Morelli, Prof. Ord. Università; Ernesto Orrei, Prof. Lib. doc. Università (Democrazia del lavoro); Leopoldo Piccardi, Consigliere di Stato, già Ministro di Stato; Emanuele Piga, Presid. Sez. Corte di Cassazione; G. Battista Rizzo, Prof. Lib. doc. Università, già Sottosegretario di Stato (Liberale); Ferdinando Rocco, Consigliere di Stato; Giovanni Selvaggi, Avvocato; Leonardo Severi, Consigliere di Stato; Antonio Sorrentino, Consigliere di Stato, Capo Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Mariano Spatafora, Consigliere della Corte dei conti, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la Costituente; Mario Stolfi, Prof. Ord. Università (Democrazia del lavoro); Umberto Terracini, Avvocato (Comunista); Cino Vitta, Prof. Ord. Università; Guido Zanobini, Prof. Ord. Università;

– *Membri aggiunti con mansioni di studio*: Antonio Carcaterra, Prof. Inc. Università, Magistrato; Andrea Torrente, Magistrato.

Seconda Sottocommissione: «Organizzazione dello Stato»

Emanuele Piga, Pres. Sez. Corte Cassazione, Presidente della Sottocommissione; Francesco Agrò, Avvocato dello Stato; Annibale Angelucci, Avvocato (Democrazia del lavoro); Tolstoi Barbara, I. Proc. del Registro (Socialista); Carlo Frasca, Prof. Lib. doc. Università, Cons. Corte dei conti; A. Donato Giannini, Prof. Ord. Università; Ruggero Grieco, Dott. in giurisprudenza (Comunista), Vincenzo Gueli, Prof. Inc. Università (Liberale); Carlo M. Jaccarino, Prof. Ord. Università; Cesare Marroni, Direttore capo divisione Ministero del Tesoro; Giuseppe Matteucci, Avvocato dello Stato; Ulderico Mazzolani, On., Avvocato (Azionista); Luigi Medugno, Pres. Sez. Corte dei conti (Azionista); Mario Paone, Avvocato (Comunista); Salvatore Scoca, Prof. Inc. Università, Avv. dello Stato (Democrazia Cristiana); Carlo Sequi, Dott. in giurisprudenza (Liberale); Leonardo Severi, Consigliere di Stato; Egidio Tosato, Prof. Ord. Università (Democrazia Cristiana);

– *Membri aggiunti con mansioni di studio*: Mario D'Aniello, Magistrato; Angelo De Martini, Magistrato; Alessandro Giordano, Magistrato; Andrea Lugo, Magistrato.

Terza Sottocommissione: «Autonomie locali»

Arturo Carlo Jemolo, Prof. Ord. Università, Presidente della Sottocommissione; Giorgio Andreoli, Dott. in giurisprudenza, Assessore del Comune di Roma; Togo Bozzi, Avvocato (Democrazia del lavoro); Giovanni Cassandro, Prof. Lib. doc. Università (Liberale); Antigono Donati, Prof. Università (Democrazia del lavoro); Manlio Donati, Avvocato (Comunista); Giuseppe Fuschini, Avvocato (Democrazia Cristiana); Enrico Gatta, Sost. Proc. Gen. di Corte d'Appello; Piero Gilardoni, Avvocato (Azionista); Silvio In-

nocenti, Consigliere di Stato; Renato Malinverno, Consigliere di Stato; Giuseppe Moffa, Prof. Università, Consigliere Corte dei conti; Enzo Nuti, Dott. in giurisprudenza (Socialista); Adriano Olivetti, Ingegnere, Industriale (Socialista); Attilio Piccioni, Avvocato (Democrazia Cristiana); Egidio Reale, On., Dott. in giurisprudenza (Azionista); Emilio Storoni, On., Avvocato (Liberale); Giulio Turchi, Dott. in giurisprudenza, Assessore comunale (Comunista); Francesco Vicedomini, Prefetto; Cino Vitta, Prof. Ord. Università; Oliviero Zuccarini, Pubblicista;

– *Membro aggiunto con mansioni di studio*: Claudio Mosillo, Magistrato (Cessato 12 aprile 1946).

Quarta Sottocommissione: «Enti pubblici non territoriali»

Leopoldo Piccardi, Consigliere di Stato, Presidente della Sottocommissione; Francesco Agrò, Avvocato dello Stato; Luigi Angeletti, Dott. in giurisprudenza (Socialista); Alfredo De Gregorio, Prof. Ord. Università (Democrazia del lavoro); Piero Ducceschi, Cons. Corte dei conti; Amintore Fanfani, Prof. Università (Democrazia Cristiana); Carlo Grà, Dott. in giurisprudenza, funzionario dello Stato; Tullio Mulas, Avvocato (Liberale); Luigi Pepe, Magistrato (Comunista); Carlo Petrocchi, Cons. di Stato; Antonio Sorrentino, Cons. di Stato, Capo dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Gaetano Vetrano, Cons. di Stato;

– *Membro aggiunto con mansioni di studio*: Giuseppe Cataldi, Avvocato, V. Referendario alla Corte dei conti.

Quinta Sottocommissione: «Organizzazione Sanitaria»

Nicola Perrotti, Alto Comm. Agg.to per l'Igiene e la Sanità, Presidente della Sottocommissione; Giovanni Borromeo, Prof. Lib. doc. Università, medico ospedaliero; Gaetano Borruso, Prof. Lib. doc. Università, medico ospedaliero Giuseppe Cataldi, Avvocato, V. Referendario alla Corte dei conti; Alberto Canaperia, Ispett. Gen. di Sanità; Saladino Cramarossa, Prof. Lib. doc. Università, Dirett. Uff. d'Igiene di Roma; Danilo De Cocci, Prof. Inc. Università, Avvocato; Lorenzo Lapponi, Dirett. Servizi Sanitari della C.R.I.; Mariano Messini, Prof. Ord. Università, Dirett. Istituto di Medicina del Lavoro; Nino Papaldo, Prof. Lib. doc. Università, Consigliere di Stato; Adalberto Pazzini, Prof. Inc. Università, Dirett. Istituto di Storia della Medicina;

– *Membro aggiunto con mansioni di studio*: Giacinto De Simone, Avvocato.

Il Presidente Forti, il Prof. Giannini, Capo di Gabinetto del Ministro per la Costituente ed il Dott. Spatafora, Capo dell'Ufficio Legislativo del medesimo Ministero, facevano parte di *tutte* le Sottocommissioni, pur non essendo il loro nome ripetuto fra i componenti di ciascuna di esse.

Di tutte le Sottocommissioni faceva, poi, parte il segretario generale Prof. Ambrosino (che aveva assunto tale incarico il 10 dicembre 1945, in sostituzione del Magistrato Dott. Raimondo Jannitti Piromallo, dimissionario).

Furono, altresì, addetti alla Segreteria generale, i Dottori Gian Guido Fossà e Mario Battaglini; alla Segreteria della Prima Sottocommissione i Dottori Aldo Grazi, Ranieri Panzieri e Luigi Tedesco; alla Segreteria della Seconda Sottocommissione, i Dottori Francesco Verghetti e Gesualdo D'Errico; alla Segreteria della Terza Sottocommissione i Dottori Giacomo Perticone e Alfonso Casanova; alla Segreteria della Quarta Sottocommissione i Dottori Maria Bianchi-Ciccodicola e Vincenzo Altavilla; alla Segreteria della Quinta Sottocommissione i Dottori Adamo Marcotullio e Piero Bellanova.

Va rilevato, inoltre, che nell'elenco ufficiale dei componenti della Com-

missione non risultano compresi i seguenti Commissari che figuravano nella composizione della Commissione medesima pubblicata, a suo tempo, sul Bollettino d'informazione e documentazione del Ministero per la Costituente (cfr. BIDMC, I, n. 4, del 20 dicembre 1945, cit.); Avv. Giulio Capodaglio e Dott. Arnaldo Dello Sbarba (Democrazia del lavoro); Prof. Avv. Giuseppe Dossetti (Democrazia Cristiana); Prof. Ezio Zerenghi (Comunista).

Probabilmente, ciò sarà dipeso dalla circostanza che si preferì, nell'atto in cui veniva ufficialmente licenziata la relazione della Commissione, elencare fra i componenti della medesima solo quelli che avevano effettivamente partecipato ai suoi lavori. (Si veda quanto scrive E. Baldoni – cfr. *Le riforme della Pubblica amministrazione...*, cit., p. 251, nota 41 – a proposito della mancata inclusione del Prof. Dossetti nell'elenco definitivo dei componenti della Commissione). Va, infine, rilevato (anche se il sottolinearlo potrebbe apparire inutile pedanteria) che la identità di taluni Commissari indicati come facenti parte contemporaneamente della Commissione per la riforma dell'Amministrazione e di quella per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato non può essere messa in dubbio da alcune lievissime varianti con cui i loro nomi o i loro titoli professionali risultano indicati nella Relazione conclusiva di tale ultima Commissione (cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., pp. XXVIII-XXXII).

89. I verbali dei lavori della Commissione – non pubblicati a suo tempo nel contesto della Relazione, ma depositati a Montecitorio a disposizione dell'Assemblea Costituente – sono stati successivamente pubblicati, a cura di G. D'Alessio, nel volume *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» (1945-1946)* citato, d'ora innanzi, come *Alle origini della Costituzione*, Bologna, 1979. (Il volume è il I dei Documenti allegati agli Studi in cui si articola la ricerca promossa dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del XXX della Repubblica e della Costituzione già ricordata nelle note 23 e 79).

Il verbale della prima seduta della Commissione – del 21 novembre 1945 – è pubblicato alle pp. 39-49 del volume.

90. La tesi che i lavori della Commissione dovessero concludersi con l'elaborazione di uno schema di Costituzione fu sostenuta soprattutto dal Presidente Forti (cfr. *Alle origini della Costituzione*, cit., p. 41). Per la tesi che la Commissione dovesse limitarsi ad una raccolta dei materiali di studio che sarebbero serviti alle decisioni della Costituente, cfr. gli interventi dei Commissari Giannini, Mortati e Spatafora (*Alle origini della Costituzione*, cit., pp. 43, 46 e 48).

La proposta di interpellare il Ministro Nenni per ottenere un chiarimento circa i limiti dei compiti della Commissione fu avanzata dal Commissario Terracini (cfr. *Alle origini della Costituzione*, cit., p. 49).

91. La lettera del Ministro Nenni è allegata al verbale della seconda (e, come vedremo, ultima) seduta della Commissione (del 24 novembre 1945) (cfr. *Alle origini della Costituzione*, cit., pp. 61-62).

92. Si ricorderà che le Sottocommissioni istituite in seno alla Commissione all'inizio dei suoi lavori erano quattro, essendo stata la Sottocommissione per l'«Organizzazione sanitaria» istituita solo successivamente.

93. Va ricordato che il Ministro Nenni, già nel suo breve discorso tenuto all'atto dell'insediamento della Commissione aveva accuratamente delimitato il compito «tecnico» affidato alla Commissione stessa di cui aveva, pe-

raltro, contemporaneamente esaltato il ruolo di «complementarietà» rispetto all'attività squisitamente politica della Costituente, osservando: (cfr. *Alle origini della Costituzione*, cit., p. 44): «... un'Assemblea come quella che si riunirà in Italia... sarà certamente dominata da passioni politiche che qualche volta potranno oscurare la nozione dei problemi tecnici e sarà necessario che essa trovi a sua disposizione una mole di materiale tale che sia richiamata a questa esigenza, che è contemporaneamente una esigenza politica; tener conto dei problemi tecnici e dei problemi costituzionali, i quali sono appunto affidati ai... lavori (della Commissione) per una prima elaborazione».

94. G.B. Rizzo (che fece parte della Commissione, su designazione del Partito Liberale) ha sostenuto (cfr. *I lavori preparatori della Costituente*, cit., p. 760) che «la deliberazione del Ministro veniva indubbiamente a ridimensionare i compiti della Commissione», pur rilevando che «in seguito, di fronte alla necessità di portare i loro lavori su un piano di maggiore concretezza in relazione con le effettive esigenze del Paese, evitando una dispersione di nozioni e di opinioni teoricamente apprezzabili ma malamente utilizzabili dai Costituenti, le varie Sottocommissioni non mancarono, su alcuni temi sommamente controversi, di concludere le lunghe discussioni con la votazione di "risoluzioni" nelle quali venivano condensate le opinioni di maggioranza».

95. Cfr. la nota 92.

96. Per l'attività del Comitato si veda il verbale della sua – unica – seduta del 3 dicembre 1945, che reca in allegato l'elenco degli argomenti di studio delle Sottocommissioni (cfr. *Alle origini della Costituzione*, cit., p. 63 e segg.).

97. La Sottocommissione per i problemi costituzionali tenne, anzi, la sua ultima seduta il 17 giugno 1946 (cfr. *Alle origini della Costituzione*, p. 685) quando, essendo intervenuta l'elezione dell'Assemblea per preparare la quale il Mnistero per la Costituente era stato istituito, la sua attività e quelle delle sue Commissioni potevano ritenersi già formalmente concluse.

98. Cfr. *Relazione Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., pp. XXIII-XXIV.

La Commissione non poté, a maggior ragione, neppure coordinarsi con le conclusioni della «Commissione economica» con la quale essa avrebbe dovuto prendere «gli opportuni contatti» secondo l'invito rivoltole dal Ministro Nenni nella sua lettera sopra ricordata.

G.B. Rizzo rileva, peraltro, (cfr. *I lavori preparatori della Costituente*, cit., p. 764) che i lavori di quella Commissione «furono considerati, per quanto possibile», nel riassunto dei lavori della Prima Sottocommissione in cui si dava conto, fra l'altro, degli studi da questa condotti sull'aspetto «sociale» delle moderne Costituzioni.

99. Come abbiamo già ricordato nella nota 78, la Relazione constava di tre volumi. Il primo, dopo una «Prefazione» del Presidente Forti ed una «introduzione» del Segretario generale Prof. Ambrosino (dedicata ad una accurata esposizione delle procedure operative della Commissione) contiene la relazione della «Sottocommissione per i problemi costituzionali» e della «Sottocommissione per l'organizzazione dello Stato». Nel secondo sono raggruppate la relazione della «Sottocommissione per le autonomie locali» e le conclusioni delle Sottocommissioni per il «Problema della Regione» e per l'«Amministrazione locale» della Commissione per la Riforma dell'Amministrazione. Nel terzo, infine sono contenute la relazione della Sottocommissione per

gli «Enti pubblici non territoriali» e quella della Sottocommissione per l'«Organizzazione sanitaria». (Stupisce che uno studioso acuto e informato come E. Balboni, nel ricordare il documento conclusivo dei lavori della Commissione – cfr. *Le riforme della Pubblica Amministrazione...*, cit., p. 240, nota 21 – lo indichi come composto di due volumi, omettendo qualsiasi riferimento al terzo di essi ed al suo contenuto).

100. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I, pp. 3-35.

101. Le relazioni settoriali furono le seguenti: M.S. Giannini, *Potere costituente. Costituzione rigida o flessibile* (ivi, pp. 37-50); A. Giordano, *Sindacato di costituzionalità delle leggi* (ivi, pp. 51-66); R. Ago, *I rapporti internazionali dello Stato nella nuova Costituzione italiana* (ivi, pp. 67-78); C. Mortati, *Relazione sui diritti pubblici subiettivi* (ivi, pp. 79-144); L. Luzzatto, *La dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e di solidarietà* (ivi, pp. 145-173); L. Luzzatto, *Le minoranze etniche* (ivi, pp. 175-190); G. Boeri e G.B. Rizzo, *Organi e funzioni legislative* (ivi, pp. 191-227); C. Vitta, *Organi e funzioni governative e amministrative* (ivi, pp. 229-245); A. Giordano e A. Torrente, *La posizione costituzionale del potere giudiziario nella nuova Costituzione italiana* (ivi, pp. 247-273).

102. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I°, pp. 5-6.

103. Ivi, pp. 7-8.

104. Ivi, pp. 8-11.

105. Ivi, pp. 12-13.

106. Ivi, pp. 13-20.

107. Ivi, p. 20.

108. Sull'influenza delle discussioni svoltesi nella Prima Sottocommissione sul dibattito dell'Assemblea Costituente (che annoverava fra i suoi componenti alcuni fra i membri più illustri di quella Sottocommissione come Calamandrei, Mortati e Terracini) a proposito degli organi del potere legislativo, cfr. N. Occhiocupo, *La «Camera delle Regioni»*, Milano, 1975, p. 31.

109. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I, pp. 21-24.

110. Ivi, pp. 24-27.

111. Ivi, pp. 226-227.

112. Cfr. nota 101.

113. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I, pp. 27-30.

114. Ivi, pp. 30-34.

115. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I, pp. 277-318.

116. Le relazioni settoriali furono le seguenti: G. Matteucci, *Disciplina normativa dell'organizzazione e del funzionamento delle Amministrazioni dello Stato (Competenza del potere legislativo e del potere esecutivo)* (ivi, pp. 319-336); G. Matteucci, *Ammissione ai pubblici impieghi* (ivi, pp. 337-345); G. Frasca, *Doveri degli impiegati – Dovere di fedeltà – Formula del giuramento – Libertà di fede politica* (ivi, pp. 347-353); T. Barbara, R. Grieco, G. Matteucci, C. Sequi, L. Severi, *Diritti degli impiegati – Diritto di associazione delle categorie impiegatizie – Costituzione di sindacati professionali degli impiegati dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni* (ivi, pp. 355-362); A. Lugo, *Rappresentanza del Governo alla periferia* (ivi, pp. 363-370); A. De Martini, *La Corte dei conti* (ivi, pp. 371-377); A. De Martini, *Il Consiglio di Stato* (ivi, pp. 379-392); V. Gueli e C.M. Jaccarino, *Partecipazione diretta del cittadino alle funzioni amministrative* (ivi, pp. 393-400); L. Medugno, *Controlli esterni alla Pubblica amministrazione* (ivi, pp. 401-419); V. Gueli, *La responsabilità per gli atti dei pubblici funzionari nei suoi aspetti di importanza costituzionale* (ivi,

pp. 421-433); A. Angelucci, *La garanzia amministrativa* (ivi, pp. 435-442); A.D. Giannini, *Guarentigie giurisdizionali dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa* (ivi, pp. 443-457).

117. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I, pp. 277-280.

118. La proposta ricordata nel testo si trova sviluppata in un allegato alla relazione settoriale «Disciplina normativa dell'organizzazione e del funzionamento delle Amministrazioni dello Stato» (cfr. sopra la nota 116) intitolato «Sul riordinamento delle Amministrazioni centrali»: documento che una nota della Segreteria a piè di pagina avverte «non riflette(re) il punto di vista della Sottocommissione ma soltanto le opinioni personali dei relatori M.S. Giannini e T. Barbara».

In tale documento, dopo essersi ricordato che le strutture amministrative degli Stati moderni potevano essere organizzate, alternativamente, o secondo il criterio di assumere ad unità-base di ripartizione delle Amministrazioni stesse i Ministeri e gli Alti Commissariati, ovvero secondo il criterio di assumere ad unità-base il gruppo dei servizi, si constatava che l'esperienza dei Paesi occidentali europei che avevano seguito il primo criterio non era stata felice. E ciò perché le «Amministrazioni centrali (erano) rimaste separate le une dalle altre, ciascuna con un proprio corpo di funzionari superspecializzati e quindi con mentalità deformata, ciascuna gelosa delle proprie competenze, e ciascuna, infine, restia a veder turbato l'ordine esistente e desiderosa, d'altra parte, di ingrandire l'ambito della propria sfera, con conseguente creazione di una quantità notevole di duplicazioni e, assai peggio, di competenze parziali e indefinite».

I due Commissari manifestavano, perciò, la loro netta preferenza per il secondo criterio (generalmente seguito nei paesi anglosassoni) alla stregua del quale si sarebbe dovuto istituire, ad esempio, il servizio dell'amministrazione civile dei culti, della protezione dagli incendi, delle carceri, delle professioni legali, della protezione dei minorenni e così via, mentre il raggruppamento dei vari servizi in unità organizzative più ampie si sarebbe dovuto lasciare all'Esecutivo, che lo avrebbe stabilito di volta in volta, a seconda delle esigenze consigliate nel momento, dal modo di presentarsi dei pubblici interessi.

Per un'attenta ricostruzione della vicenda relativa all'esame della proposta Giannini-Barbara, giustamente giudicata una sorta di «rivoluzione copernicana del nostro sistema d'organizzazione amministrativa», rinviamo a E. Balboni, *Le riforme della Pubblica Amministrazione...*, cit., pp. 276-286.

119. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I, pp. 293-297.

120. Ivi, pp. 297-299.

121. Ivi, pp. 299-301.

122. Ivi, pp. 301-304.

123. Ivi, pp. 304-306.

124. Ivi, pp. 306-311.

125. Ivi, pp. 311-314.

126. Ivi, pp. 314-318.

127. Cfr. la lettera del Ministro Nenni di cui si è fatto cenno a p. 20.

128. Come precisava lo stesso documento: cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., II, p. 63, nota 1.

129. Ivi, p. 29.

130. Ivi, p. 18.

131. Ivi, p. 10.

132. *Ibidem.*

La scarsa perspicuità delle risposte al questionario (per il quale si rinvia a BIDMC, anno II, n. 1, del 10 gennaio 1946, pp. 6, 8 e 9) è sottolineata anche da M.S. Giannini (*Il Ministero per la Costituente...*, cit., p. 41-42), il quale rileva che anche «il questionario non era dei più felici e in fondo l'esperienza di questa Sottocommissione confermò ancora una volta che gli organi di inchiesta non possono procedere solo per questionari».

133. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., II, p. 15.

134. Ivi, p. 48.

135. Cfr. p. 19.

136. Lo afferma la stessa relazione della Sottocommissione per le autonomie locali (cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., II, *Avvertenza introduttiva al volume*).

137. La relazione della Sottocommissione per il «Problema della Regione» (presieduta dal Prof. A.C. Jemolo) fu compilata dal Consigliere di Stato Dott. S. Innocenti, con la collaborazione del Dott. A. Torrente (ivi, p. 163).

La relazione della Sottocommissione per l'«Amministrazione locale» (presieduta dal Presidente di Sezione del Consiglio di Stato Dott. G. Fagiolari) fu compilata dal Dott. G. Cataldi con la collaborazione dei Dottori G. Anzilotti e R. Parisi (ivi, p. 301).

138. Di «sovrapposizione» dei lavori, in particolare della Sottocommissione per il «Problema della Regione» sui lavori della Sottocommissione «per le autonomie locali» parla G.B. Rizzo (cfr. *I lavori preparatori della Costituente*, cit., p. 762).

Il Rizzo si sofferma lungamente a dare (cfr. ivi, pp. 768-771) una spiegazione – peraltro non del tutto perspicua – delle cause del mancato coordinamento dei lavori delle due Sottocommissioni, che, a suo giudizio, non furono affatto da ascriversi alla mancanza di tempo.

139. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., II, p. 258.

140. Ivi, pp. 277-279.

141. Ivi, p. 262.

Per il progetto di provvedimento legislativo, in 51 articoli, relativo all'istituzione della Regione, cfr. pp. 280-297.

142. Ivi, p. 303.

143. Ivi, pp. 303-305.

144. Impegno testimoniato dai numerosi documenti allegati, in cui sono contenuti gli studi preliminari commessi a singoli Commissari o a funzionari della Segreteria della Sottocommissione:

Allegato n. 1) – Precedenti legislativi, parlamentari e politici in materia di amministrazione locale, a cura del Dott. G. Renato (cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., II, pp. 351-462);

Allegato n. 2) – Le variazioni territoriali dei Comuni, a cura del Dott. S. Innocenti (ivi, pp. 463-468);

Allegato n. 3) – Schema di norme sugli organi istituzionali dell'Amministrazione comunale, a cura del Dott. R. Malinverno (ivi, pp. 469-487);

Allegato n. 4) – L'ordinamento amministrativo delle città capitali di Stato, a cura del Dott. G. Renato (ivi, pp. 488-509);

Allegato n. 6) – Oneri gravanti sui Comuni per scopi non propri o sottratti alla loro gestione, a cura del Dott. G. Renato (ivi, pp. 522-535);

Allegato n. 8) – Vigilanza e tutela sugli enti locali, a cura del Prof. G. Zanobini (ivi, pp. 551-558);

Allegato n. 9) – La rappresentanza del Governo alla periferia, a cura dei Dottori G. Renato, E. Vigliar, A. Cartolano (ivi, pp. 559-617);

Allegato n. 10) – Dei consorzi tra Comuni e Province, a cura del Dott. R. Montagna (ivi, pp. 618-630);

Allegato n. 11) – Sull'ordinamento del circondario, a cura dei Dottori G. Cataldi e G. Renato (ivi, pp. 631-640);

Allegato n. 12) – I dipendenti comunali e provinciali, a cura del Prof. M. La Torre (ivi, pp. 641-650).

(Nella sequenza dei diversi allegati sopra citati non sono compresi gli Allegati nn. 5 e 7, che contengono meri prospetti elencativi dei servizi amministrativi svolti dai principali enti locali nonché dei controlli sugli atti degli enti medesimi).

145. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, II, p. 329.

146. Ivi, p. 345.

147. Ivi, p. 615.

148. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., III, p. 9.

149. Ivi, p. 11.

150. Ivi, pp. 9-10.

151. Osserva Giannini (*Il Ministero per la Costituente...*, cit., p. 43) che la relazione, redatta dal Presidente della Sottocommissione, Avv. L. Piccardi, «è stata, in pratica, la base da cui hanno preso le mosse tutti gli studiosi che si sono successivamente occupati del tema».

152. Cfr. *Relaz. Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., III, p. 20.

153. Ivi, pp. 22-23.

154. Ivi, pp. 23-24.

155. Ivi, pp. 31-32.

156. Ivi, p. 47.

157. L'elenco occupava ben 141 pagine (cfr. ivi, pp. 151-292).

L'elenco venne pubblicato come allegato n. 6, in aggiunta ai seguenti altri allegati, corrispondenti alle relazioni su determinati argomenti di cui erano stati incaricati alcuni Commissari:

Allegato n. 1) - Relazione del Commissario G. Vetrano sugli stabilimenti pubblici e di utilità pubblica (op. ult. cit., pp. 48-57);

Allegato n. 2) - Relazione del Commissario C. Petrocchi sui consorzi di bonifica integrale (ivi, pp. 58-61);

Allegato n. 3) - Relazione del Commissario P. Ducceschi sui consorzi tra enti pubblici e in particolare sui consorzi tra Comuni (ivi, pp. 62-66);

Allegato n. 4) - Relazione del Commissario G. Cataldi sull'organizzazione pubblica dell'economia e i più recenti suoi indirizzi (ivi, pp. 67-133);

Allegato n. 5) - Relazione del Commissario G. Cataldi sulle principali questioni relative agli enti pubblici non territoriali (ivi, pp. 134-148);

158. Ivi, pp. 149-150.

159. Le relazioni preliminari (cfr. *Relazione Commiss. Riorganizzazione Stato*, cit., I, pp. XXI-XXII) erano state svolte dal Prof. G. Borromeo («Sui limiti alla obbligatorietà a subire pratiche sanitarie»), dall'Avv. G. Cataldi («Sulla segretezza dello stato fisico delle persone»), dal Prof. D. De Cocci («Le Costituzioni e la sanità pubblica»), dal Prof. M. Messini («Il rapporto di fiducia fra medico e malato») e dal Prof. N. Papaldo («Organizzazione sanitaria dello Stato»).

160. Ivi, III, pp. 296-299.

161. La relazione fu redatta dai Professori S. Cramarossa e N. Papaldo (ivi, I, p. XXII).

162. Ivi, pp. 300-303.
163. Ivi, pp. 303-305.
164. Ivi, pp. 305-310.
165. Ivi, pp. 311-316.
166. Ivi, pp. 316-320.
167. Il ritardo probabilmente dipese dalla circostanza che, come ricorda Giannini (*Il Ministero per la Costituente*..., cit., p. 44) il «Ministero non era proprio favorevole, sia per la brevità del tempo, sia perché mancava... una tradizione di studi in materia – al di fuori del campo giuridico – scientificamente adeguata».
168. Le notizie sull'attività della Commissione sono desunte dagli *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro del Ministero per la Costituente*, pubblicati in 3 volumi a cura dello Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A., Roma, 1946, citati d'ora innanzi, come *Atti Commiss. Lavoro*.
169. La Commissione, nelle sue diverse articolazioni era così composta:
— *Presidente*: Prof. Antonio Pesenti;
— *Vice Presidente*: Prof. Antonio Navarra;
— *Segretario Generale*: Dott. Libero Vallieri.
Prima Sottocommissione «Problemi economici»
— *Presidente*: Prof. Alberto Breglia;
— *Membri*: Dott. Maria Luisa Ambrosini; Ing. Giuseppe Dolazza; Dott. Francesco Leonida Fasciani; Prof. Ugo Giusti; Dott. Guido Marucchi; Dott. Attilio Oblath; Dott. Onofrio Pompucci; Dott. Bruno Rossi Ragazzi; Dott. Gaetano Stagnitta; Sig. Renato Vicard;
— *Segretario*: Dott. Paolo Sylos Labini.
Seconda Sottocommissione «Problemi sindacali»
— *Presidente*: On. Aladino Bibolotti;
— *Vice Presidenti*: Avv. Leopoldo Rubinacci e Avv. Rosario Toscani;
— *Membri*: Dott. Enzo Bajocco; Dott. Ernesto Campese; Sig. Arturo Chiari; Dott. Eugenia Chiostergi, Dott. Giovanni Della Torre; Dott. Luciano Lama; Sig. Benigno Marmori; Dott. Edoardo Perna; Dott. Ferdinando Storchi; Sig. Alfredo Testa; Dott. Giuseppe Togni; Sig. Carlo Venegoni; On. Ezio Villani;
— *Segretario*: Dott. Giuseppe Valenti.
Terza Sottocommissione «Protezione sociale»
— *Presidente*: Prof. Antonio Mori;
— *Vice Presidente*: Avv. Foscolo Barboni;
— *Membri*: Prof. Brenno Babudieri, Prof. Pietro Didonna; Dott. Stefano Giua; Avv. Giuseppe Nervi; Dott. Giuseppe Penso; Prof. Arnaldo Pozzi; Dott. Angelo Santini; Dott. Dario Spallone;
— *Segretario*: Dott. Enrico Ciaccio.
Quarta Sottocommissione «Giuridica e di coordinamento»
— *Presidente*: Prof. Antonio Navarra;
— *Vice Presidente*: Avv. Terenzio Marfori;
— *Membri*: On. Aladino Bibolotti; Prof. Alberto Breglia; Prof. Antonio Mori; Avv. Giuseppe Sotgiu; Dott. Mariano Spatafora;
— *Segretario*: Dott. Enrico Ciaccio.
170. Cfr. *Atti Commiss. Lavoro*, I, p. 17.
171. La predisposizione dei questionari impegnò le Sottocommissioni per più di tre mesi e si concluse con l'approvazione dei medesimi da parte della Commissione in seduta plenaria verso la metà di aprile. I questionari

(cfr. BIDMC, anno II, n. 13, del 10 maggio 1946, pp. 8, 9, 10, 11, 12 e 13 ed anno II, n. 14, del 20 maggio 1946, pp. 11, 12, 13, 14 e 15) erano 5, contrassegnati rispettivamente dalle lettere C (Il lavoro nell'ordine costituzionale); E (Collocamento, retribuzione, emigrazione dei lavoratori); O (Organizzazzione dell'impresa); P (Protezione sociale del lavoro) e S (Ordinamento sindacale).

172. Cfr. BIDMC, anno II, n. 13, del 10 maggio 1946, p. 8.

173. Dei questionari furono diramate, complessivamente, 35.000 copie, indirizzate ad Enti o persone, rappresentativi di ogni corrente politica, sindacale, agli ordini giudiziari, alle Università, agli uffici pubblici cui potevano interessare, alle imprese più importanti, a studiosi della materia.

A fronte di tale massiccia diffusione, le risposte ai questionari pervennero in numero assai esiguo: «non molto numerose» quelle al questionario C (cfr. *Atti Commiss. Lavoro*, cit., I, p. 133); in numero «inferiore a quello previsto» le risposte al questionario O (ivi, p. 139); 352 le risposte al questionario E (ivi, p. 152); 330 le risposte al questionario S (ivi, p. 167); 300 quelle al questionario E (ivi, p. 298).

174. Furono effettuate due inchieste, entrambe a cura della Sottocommissione economica, rispettivamente sulla «popolazione universitaria e situazione economica» (ivi, pp. 381-391) e sulla «disoccupazione ed emigrazione» (ivi, pp. 392-413).

175. Per l'indicazione delle diverse persone ascoltate, ivi, pp. 18-19.

176. Le relazioni delle Sottocommissioni sono state pubblicate nel I volume degli *Atti Commiss. Lavoro*, cit., rispettivamente alle pp. 49-79, 81-97 e 99-130.

177. La relazione della Presidenza è anch'essa pubblicata nel I volume degli *Atti Commiss. Lavoro*, cit. pp. 21-47.

Sui motivi che indussero la Presidenza ad uno sforzo di coordinamento delle relazioni delle tre Sottocommissioni si veda la lettera in data 28 giugno 1946 con cui il Presidente Pesenti riferisce al Ministro Nenni sull'attività della Commissione (pubblicata ivi, alle pp. 13-15). In quella lettera il Presidente esplicitamente accenna alla «varietà di metodo» che aveva caratterizzato i lavori delle Sottocommissioni, varietà che avrebbe lasciato «probabilmente insoddisfatti» se non si fosse proceduto al tentativo di una *reductio ad unnum* delle risultanze dei lavori stessi.

178. Si veda, anche, il giudizio fortemente critico di M.S. Giannini, (*Il Ministero per la Costituente...*, cit., p. 44) il quale afferma che il I volume degli Atti della Commissione contenente la relazione della Presidenza e le relazioni delle tre Sottocommissioni «ebbe valore soprattutto come enunciazione organizzata – non si può dire organica – dal punto di vista delle organizzazioni sindacali sui problemi più importanti».

179. Cfr. *Atti Commiss. Lavoro*, cit., I, p. 23.

180. Ivi, p. 25.

181. Ivi, p. 30.

182. Ivi, p. 33.

183. Ivi, p. 36.

184. Le monografie concernenti l'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata – tutte comprese nel II volume degli Atti della Commissione – sono le seguenti: *Sistemi legislativi e orientamenti politici in materia di lavoro nei Paesi esteri*, a cura del Prof. A. Navarra e del Dott. C. Alaique (cfr. *Atti Commiss. Lavoro*, cit., II, pp. 7-43); *La situazione del lavoro negli*

Stati Uniti, a cura del Prof. G. Roberti (ivi, pp. 45-81); *L'organizzazione sindacale*, a cura del Prof. G. Mazzoni (ivi, pp. 83-118); *Il contratto collettivo di lavoro nel diritto comparativo straniero*, a cura del Prof. F. Pergolesi (ivi, pp. 121-149); *Il rapporto individuale di lavoro nella legislazione comparata*, a cura della Prof. L. Riva Sanseverino (ivi, pp. 151-197); *Diritto coloniale del lavoro*, a cura del Prof. F. Pergolesi (ivi, pp. 199-240); *Assistenza e previdenza sociale*, a cura del Prof. L. Raggi e del Dott. E. Anselmi (ivi, pp. 243-315); *La giurisdizione del lavoro*, a cura del Prof. U. Prosperetti (ivi, pp. 317-344).

185. Le «memorie» su argomenti economici – compresi nel III volume degli Atti della Commissione – erano le seguenti: *Di alcuni sistemi di retribuzione del lavoro. Calcolo di un indice nazionale delle retribuzioni*, a cura del Dott. R. Vicard (cfr. *Atti Commiss. Lavoro*, cit., III, pp. 7-46); *La partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili delle aziende*, a cura del Dott. M. Gianturco (ivi, pp. 47-212); *Nuovi orientamenti sul problema della disoccupazione*, a cura della Dott. M.L. Ambrosini (ivi, pp. 213-247); *Disoccupazione e sovrappopolamento, emigrazione*, a cura del Prof. U. Giusti (ivi, pp. 249-270); *Disoccupazione ed opere pubbliche*, a cura del Dott. P. Sylos Labini (ivi, pp. 271-307); *Problemi dell'emigrazione italiana*, a cura del Dott. A. Oblath (pp. 309-382); *Redditi e consumi della popolazione italiana negli anni '44-'46 e confronti col periodo prebellico*, a cura del Dott. B. Rossi Agazzi (ivi, pp. 383-409).

186. M.S. Giannini ricorda (*Il Ministero per la Costituente...*, cit., p. 29) che l'opera del Ministero esplicata in queste iniziative venne allora chiamata «didattica e divulgativa intorno alla Costituente... e ai problemi della Costituzione da fare».

Per far risaltare l'importanza di quest'opera Giannini rievoca (ivi, pp. 29-30) il desolante stato di ignoranza e di confusione ideologica, conseguenti al lungo periodo di depressione culturale causato dalla dittatura fascista, in cui versavano, all'epoca, i ceti che avrebbero dovuto esprimere la classe dirigente del Paese, osservando: «Oggi la cosa può far sorridere, ma è incredibile il numero di persone colte, le quali allora ignoravano che questo secolo era stato pieno di assemblee costituenti, e al solo nome di esse associavano fatti di rivoluzione francese. All'opposto altri immaginava l'Assemblea Costituente come una potenza magica benefica, dispensatrice di pace e felicità. Tra la ghigliottina e il taumaturgo vi era spazio sufficiente per ogni altra raffigurazione».

187. Per l'indicazione dei testi compresi nella collana si rinvia alla parte di questa ricerca dedicata alla ricognizione dell'attività del Ministero sulla scorta dei suoi provvedimenti di spesa registrati dalla Corte dei conti.

Sull'importanza ed utilità della pubblicazione della collana ai fini dell'orientamento dell'opinione pubblica italiana in quella fase decisiva della nostra storia costituzionale, si vedano le osservazioni di G. D'Eufemia nell'articolo *Libri sulla Costituente*, nella «Rassegna di diritto pubblico», 1946, p. 188 e segg.

188. Cfr. BIDMC, anno II, n. 15, del 30 maggio 1946, p. 7.

189. Anche per l'indicazione dei titoli degli studi di questa collana si rinvia alla parte della ricerca dedicata alla ricognizione dell'attività del Ministero attraverso i suoi provvedimenti di spesa.

190. Come ha ricordato M.S. Giannini (*Il Ministero per la Costituente...*, cit., pp. 30-31) il Ministero si limitò, per la parte editoriale, a fornire un contingente di carta (di cui si era assicurato un approvvigionamento per assegnazione da parte del Governo militare alleato) e a compensare gli autori.

191. Cfr. BIDMC, anno II, n. 12, del 30 aprile 1946, p. 2.

192. Furono pubblicate (cfr. BIDMC, anno II. Supplemento al numero del 20 luglio 1946, p. 23) le seguenti «Guide»:

– Che cosa è la Costituzione (a cura di A.C. Jemolo);
– La Costituente e la Costituzione (a cura di G. D'Eufemia);
– Il problema industriale (a cura di G. Stammati);
– Le autonomie locali (a cura della redazione del «Bollettino di Informazione e Documentazione del Ministero per la Costituente»);
– Il problema agrario (a cura di G.G. Dell'Angelo);
– Il sistema tributario (a cura di A.D. Giannini);
– Socializzazioni e nazionalizzazioni (a cura di G. Perazzo);
– Il problema bancario (a cura di G. Trovamala);
– Il problema della scuola (a cura della redazione del «Bollettino di Informazione e Documentazione del Ministero per la Costituente»).

193. Cfr. BIDMC, anno I, n. 1, del 20 novembre 1945, p. 3.

194. Le «radioconversazioni» furono organizzate in tre cicli: un primo dedicato ai problemi elettorali, un secondo dedicato ai problemi dell'Assemblea Costituente ed un terzo dedicato ai principali temi della futura Costituzione (cfr. BIDMC, anno I, n. 5, del 31 dicembre 1945, pag. 4 e anno II, n. 12, del 30 aprile 1946, p. 13).

Particolarmente articolato ed accurato fu il secondo ciclo, il cui programma comprendeva le seguenti «radioconversazioni»:

– I. Bonomi, L'attuale Costituzione provvisoria italiana;
– A.C. Jemolo, Costituenti 1946;
– C. Lavagna, Il potere costituente;
– M. La Torre, Le Costituenti nella storia;
– G.D. Ferri, I precedenti storici della Costituente italiana;
– M.S. Giannini, I compiti del Governo per la formazine della Costituente;
– O. Zuccarini, Il voto per la Costituente;
– M. Nigro, L'Assemblea Costituente e la Costituzione provvisoria;
– V. Gueli, Costituente, plebiscito, *referendum*;
– G. Astuti, Durata e funzioni della Costituente;
– E. Paresce, I limiti formali della Costituente;
– F. Agrò, I limiti sostanziali della attività della Costituente;
– R. Resta, La Costituente e la redazione della Carta costituzionale.

Deve essere infine ricordato, distintamente dalle «radioconversazioni» suddette, il «Notiziario» trasmesso a cura del Ministero per la Costituente ogni domenica (e diffuso sotto la direzione di U. Calosso dalla Radio di Torino), col quale si informava l'opinione pubblica sui problemi riguardanti la futura Assemblea e sui lavori delle varie Commissioni istituite presso il Ministero (cfr. BIDMC, anno II, n. 1, del 10 gennaio 1946, p. 2).

195. Cfr. BIDMC, anno I, n. 1, cit., p. 2.

196. Cfr. BIDMC, anno II, n. 18, del 25 giugno 1946, p. 3.

197. Cfr. BIDMC, anno II, n. 4, del 10 febbraio 1946, p. 24.

Limitandoci ad indicare i «corrispondenti» più noti, possiamo ricordare il Dott. M. Osti e il Prof. O. Giacchi per la città di Milano e la Lombardia in genere; il Prof. R. Monaco, per la città di Torino e il Piemonte in genere; i Professori P. Fortunati e A. Amorth, per le città di Bologna e Modena e l'Emilia in genere; i Professori G. Vedovato e V. Valsecchi, per le città di Firenze e di Siena e la Toscana in genere; i Professori G. Mirabella e C. Sanfilippo, per le città di Palermo e Catania e per la Sicilia in genere.

Valerio Strinati

ALCUNI TEMI DELLA POLITICA INDUSTRIALE DEL DOPOGUERRA NEGLI ATTI DEL MINISTERO PER LA COSTITUENTE

1. L'INDUSTRIA ITALIANA NEL DOPOGUERRA

Il 10 dicembre 1945, lo stesso giorno in cui perveniva a soluzione la seconda crisi ministeriale del dopoguerra con la costituzione del ministero De Gasperi, il Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente, giunto al suo terzo numero, dava notizia dell'istituzione, il 29 ottobre, di una Commissione economica, presieduta dal rettore dell'Università Bocconi, Giovanni Demaria, incaricata di svolgere attività di studio e indagine in vista del lavoro dell'Assemblea Costituente sulla regolazione dei rapporti economici fondamentali [1]: un compito di grande rilievo, tanto più se si considera che proprio la disciplina di quelle materie avrebbe dovuto marcare uno degli elementi più significativi di novità nell'elaborazione della Carta fondamentale, sancendo in via definitiva un orientamento non più agnostico del futuro ordinamento sulle grandi questioni economico-sociali, quale elemento di forte discontinuità con il precedente modello statutario.

In considerazione della pluralità dei temi che concorrevano a comporre la sfera di competenza della Commissione, quest'ultima venne suddivisa in cinque Sottocommissioni (agricol-

tura, industria, finanze, credito e assicurazione, problemi monetari): la Sottocommissione per l'industria, alla cui attività sono dedicate le pagine che seguono, fu originariamente composta da dieci membri: cinque esperti designati dal ministro Nenni (Armando Cammarano, coordinatore dei lavori, Alessandro Molinari, Enrico Ottolenghi, Emanuele Rienzi, Pasquale Saraceno); tre esperti designati dai partiti (Pietro Battara, per il Partito Socialista, Pietro Campilli, per la Democrazia Cristiana e Giuseppe Regis, per il Partito Comunista); un esperto, designato dal ministro per la ricostruzione, Ernesto Rossi (Aldo Bozzi) e uno designato dal ministro dell'industria, Giovanni Gronchi (Carlo Gra). Ad essi si aggiunsero successivamente, in qualità di esperti designati dal ministro Nenni, Alberto Angiolillo e Serafino Majerotto.

Alla sottocommissione, che avviò i suoi lavori il 31 ottobre [2], spettava un compito delicato e complesso: nello svolgimento delle attività conoscitive, essa si sarebbe trovata a interloquire con singole personalità, associazioni e gruppi più o meno istituzionalizzati, certamente idonei a fornire un quadro informativo soddisfacente e a indicare le iniziative legislative più urgenti, ma al tempo stesso, per la gran parte, propensi a prospettare valutazioni e punti di vista alquanto parziali e a utilizzare la sede dell'indagine per rivolgersi, più che alla futura Assemblea Costituente, al Governo in carica, con il fine – spesso assai esplicito, soprattutto negli interventi degli imprenditori privati – di conseguire risultati immediati, senza dare segni di un particolare interesse verso le prospettive istituzionali a più lungo termine.

D'altra parte, non minori problemi presentava lo svolgimento dell'indagine, in primo luogo per la difficoltà di disporre di un quadro circostanziato dell'oggetto stesso di essa, cioè della situazione nella quale versava, al momento, l'industria italiana. Alla fine del 1945, molti degli interrogativi circa la reale entità dei danni bellici restavano privi di risposta, in assenza di dati certi in materia e della possibilità di disporne entro un breve termine: non a caso, per la stesura della Relazione finale la Sottocommissione assunse come principale base documentale e statistica il Censimento industriale dell'ISTAT per il biennio 1937-39. Il riferimento, piuttosto parco, contenuto nel Rapporto della Commissione economica all'Assemblea Costituente all'entità dei danni subiti dall'apparato produttivo non può, tuttavia, essere imputato a negligenza o trascuratezza, tanto più

che la Relazione offre per altri versi un quadro ampio della situazione dell'industria nel dopoguerra. È più probabile, invece, che nei commissari albergasse una certa consapevolezza del carattere assai circoscritto delle distruzioni di impianti, un dato che anche a distanza di anni studi successivi non hanno mancato di confermare[3].

Scorrendo i documenti prodotti dalla Commissione economica per l'Assemblea, è facile constatare che le prospettive della ripresa produttiva costituirono l'oggetto prevalente del confronto, con un'accentuazione particolare sulle questioni relative agli approvvigionamenti energetici e di materie prime e alla riattivazione dei grandi sistemi infrastrutturali, in primo luogo i trasporti terrestri e marittimi. Comunque, quando la sottocommissione avviò il proprio programma di audizioni (o, secondo il più diretto linguaggio dell'epoca, «interrogatori»), nel marzo 1946, l'unica rilevazione statistica condotta attraverso un'indagine diretta sul valore complessivo degli impianti e delle scorte per quasi quattromila stabilimenti era stata predisposta dall'ISTAT, nel settembre 1944, limitatamente alle trentotto province centro-meridionali dell'Italia liberata, dove, peraltro, era localizzato all'incirca il 20 per cento della capacità produttiva totale[4]. All'inizio dell'anno successivo, inoltre, il Comitato interministeriale per la ricostruzione, in collaborazione con la Commissione alleata, aveva compilato il «Programma delle importazioni essenziali per il 1945» finalizzato all'utilizzazione della linea di credito aperta dal governo statunitense a favore di quello italiano a partire dall'agosto 1944. Un aggiornamento del programma era stato poi redatto all'indomani della Liberazione, con il concorso della Commissione centrale economica del CLNAI: si trattava del «Piano di transizione 1945» e del «Piano di massima per le importazioni industriali per il 1946», che, trasmesso nel luglio 1945 alla Presidenza del Consiglio, subì ulteriori messe a punto e venne ripubblicato, con lo stesso titolo, a cura del Ministero dell'industria e commercio, all'inizio del 1946[5].

Il «Piano» per il 1946 offriva in effetti un primo quadro della condizione dell'industria italiana, finalizzato a formulare un'ipotesi di carattere generale sul livello di massima utilizzazione possibile degli impianti. Esso stimava la riduzione delle capacità produttive in una misura pari al 10-12 per cento del totale[6] e poneva in rilievo, fra l'altro, la differente situazione delle regioni settentrionali, per le quali la riduzione era indica-

ta nella misura del 5 per cento e di quelle centro-meridionali, dove la prolungata stasi del fronte aveva portato a danni ben più consistenti, con una decurtazione delle capacità produttive pari al 30 per cento. Al «Piano», ovviamente, erano estranee finalità meramente conoscitive, e l'accento era posto prevalentemente sull'analisi dei principali ostacoli alla ripresa, individuati, in primo luogo, nello squilibrio territoriale dell'approvvigionamento energetico tra il Nord, reputato in grado di ripristinare in pochi mesi le capacità produttive anteguerra, e il Centro-Sud, per il quale le previsioni non andavano oltre un 65 per cento rispetto ai livelli conseguiti nel 1938; e in secondo luogo nell'insufficienza della rete dei trasporti, segnatamente ferroviari, la cui potenzialità di traffico era valutata nella misura del 35-40 per cento di quello effettivamente svolto nel biennio 1937-38, nonché dei trasporti marittimi, essendo la flotta mercantile drasticamente ridimensionata [7]. Questi dati negativi, però, non erano tali da determinare previsioni eccessivamente pessimistiche sulle prospettive della ricostruzione, sempre subordinatamente alla garanzia di un minimo di continuità nel flusso di materie prime indispensabili, da finalizzare prioritariamente alla domanda interna, ma non senza uno sguardo rivolto alla dimensione internazionale quanto alle prospettive di crescita e di razionalizzazione:

> L'industria italiana, in definitiva, ha un'immediata possibilità di ripresa che le consente di soddisfare le più urgenti necessità della popolazione e di provvedere a un largo assorbimento di gran parte delle masse di lavoratori che attualmente sono disponibili.
>
> Se saranno assicurati i rifornimenti di materie prime occorrenti per una larga riattivazione della produzione, l'industria italiana, tenuto conto delle necessità del mercato interno, ha davanti a sé un periodo non breve di intenso lavoro durante il quale essa potrà affrontare quel profondo processo di razionalizzazione che le verrà imposto dal suo graduale inserimento nell'economia mondiale [8].

Valutazioni più o meno analoghe provenivano anche dalla Confindustria, il cui Annuario 1947 affrontava la questione senza eccessivo pessimismo, dimostrando di condividere nella sostanza i dati forniti dal Governo, pur esprimendosi con cautela circa le stime definitive, probabilmente per non pregiudicare futuri benefici eventualmente derivabili da misure di indennizzo:

> Indubbiamente danni ve ne sono stati e di non poco momento, sia per azioni di guerra, specialmente per bombardamenti aerei, sia

per asportazione da parte dei tedeschi e requisizioni alleate, che hanno particolarmente colpito talune zone e talune categorie d'industria. Una stima approssimativa eseguita dal Ministero dell'industria ha valutato i danni di guerra all'industria in un complesso di 450 miliardi di lire attuali, cifra che probabilmente è inferiore al vero specialmente se riferita ai termini monetari della fine del 1946; i settori più colpiti sono stati, com'è noto, l'industria elettrica, quella siderurgica, quella dei prodotti chimici e quella dei cantieri navali oltre a vari stabilimenti meccanici e metallurgici e, in proporzioni minori ad altre attività. Ma in complesso, anche per i settori più colpiti, i danni subìti, se pur sempre dolorosi, hanno rappresentato nella media generale una limitata decurtazione del potenziale produttivo. In via approssimativa, limitando la valutazione ai soli impianti produttivi non abbiamo neppur raggiunto il 20 per cento delle attrezzature esistenti[9].

Effettuata tale valutazione – non difforme da quella della Relazione, che avrebbe parlato di danni nella misura compresa tra il 15 e il 20 per cento delle capacità produttive complessive[10] – la pubblicazione della Confindustria non si soffermava oltre sui danni bellici, salvo per alcuni brevi cenni al sistema dei trasporti, e, volgendosi a trattare delle prospettive immediate, indicava il principale ostacolo alla ripresa nella carenza degli approvvigionamenti di materie prime e combustibili dall'estero, solo in parte colmata dagli aiuti U.N.R.R.A., assorbiti per la maggior parte dalle esigenze alimentari della popolazione. Minore preoccupazione, invece, si manifestava quanto alla possibilità di ricostituire capitali di investimento in tempi relativamente brevi e in dimensioni sufficienti al fabbisogno del sistema, pur non mancando un'ammonizione a non considerare risolto il problema del ripristino degli ordinari meccanismi di accumulazione e risparmio, con un riferimento piuttosto trasparente alle implicazioni politiche più che a quelle economiche del problema[11].

In questo contesto, caratterizzato da una obiettiva incertezza documentale, la sottocommissione diede inizio ad una ragguardevole attività conoscitiva e, in mancanza di una base statistica omogenea e sufficientemente aggiornata, procedette in modo autonomo (e per alcuni aspetti frammentario) al reperimento di dati. Di fatto, però, essa finì con il documentare più l'aspetto soggettivo che quello obiettivo della questione industriale, e raccolse prevalentemente opinioni, spunti e sollecitazioni, consegnando alle generazioni a venire un importante frammento sulla dislocazione ideologica, culturale e politica dei grup-

pi, delle classi e dei ceti più direttamente impegnati nella ripresa produttiva.

Sul tema delle condizioni obiettive degli impianti, dagli atti e specialmente dagli «interrogatori», si evince un non sempre decifrabile intreccio tra elementi di fatto e preoccupazioni più strettamente politiche. Soprattutto nelle risposte degli imprenditori, si percepisce l'intento, più o meno consapevole, di offrire un quadro rassicurante sulla consistenza dei presupposti materiali della ripresa, probabilmente per accreditare l'idea che la sostanziale integrità dell'apparato produttivo dovesse coniugarsi con un'altrettanto sostanziale stabilità dei rapporti sociali per assicurare lo sfruttamento ottimale di tutte le potenzialità. Sotto questo aspetto, il tono generale dei vari interventi sembrava orientato in sintonia con la dinamica del quadro politico che, dopo la caduta del governo Parri, si andava evolvendo anche in direzione di una rilegittimazione di gruppi imprenditoriali la cui reputazione era uscita alquanto appannata dalle vicende della guerra e della Liberazione. A tal fine, era indispensabile riuscire a mostrare in primo luogo che le radici del benessere non erano state recise, per poi argomentare la necessità di non divellerle con trasformazioni suscettibili di compromettere una ripresa realizzabile, invece, in tempi brevi, a condizione però di neutralizzare le spinte sociali più antagonistiche.

Comunque, dal complesso dell'attività conoscitiva condotta dalla Sottocommissione industria risultava un quadro sostanzialmente incompleto dei danni causati all'industria italiana dagli eventi bellici, e solo per alcuni settori venivano registrati elementi informativi più circostanziati. In particolare, per le aziende del gruppo IRI venne tracciata, nel corso delle audizioni, un valutazione piuttosto esauriente da Leopoldo Piccardi che, all'epoca delle audizioni, aveva abbandonato da poche settimane l'incarico di Commissario straordinario all'IRI, ricoperto dal settembre 1943, per assumere quello di consigliere dell'Azienda rilievi alienazione residuati (ARAR). Secondo Piccardi, i danni complessivamente subìti dal gruppo IRI per effetto delle vicende belliche potevano calcolarsi attorno ai 100 miliardi di lire correnti (quindi poco meno di un quarto del totale, se si tiene conto delle stime effettuate dal Ministero dell'industria), con esclusione delle decremento patrimoniale derivante dalla diminuzione delle capacità produttive, incidente per altri 50 miliardi di lire:

In complesso, volendo azzardare delle ipotesi, si può pensare che il patrimonio complessivo delle aziende dell'IRI si sia ridotto di

un 25-30 per cento, per tutti questi fattori. E quindi, valutando questa percentuale in base ai prezzi attuali si può pensare a una perdita di circa centocinquanta miliardi, di cui, tenendo conto della varia intensità delle partecipazioni dell'IRI, si può pensare che circa tre quarti si possono ripercuotere sul patrimonio dell'IRI [12].

Le preoccupazioni dell'ex commissario si indirizzavano soprattutto alla navigazione e alla siderurgia, quest'ultima posta quasi integralmente sotto il controllo del capitale pubblico [13]: avevano subìto lesioni particolarmente serie gli impianti dell'ILVA e la SIAC di Conegliano, il cui impianto a ciclo integrale era stato asportato dalle truppe tedesche, con danni per circa 7 miliardi di lire correnti [14].

L'altro aspetto richiamato da Piccardi era quello relativo allo stato di quasi totale dissoluzione della flotta di proprietà della Finmare, colpita oltre che dagli eventi bellici anche dalle clausole armistiziali: delle 1.400 mila tonnellate di prima della guerra, residuavano 200 mila tonnellate, gran parte delle quali (circa 150 mila tonnellate) situate all'estero e senza prospettive immediate di recupero.

«Quale valutazione si può dare di questo tonnellaggio? Dando una cifra media [...] di cinquantamila lire la tonnellata, arriviamo a sessanta miliardi» [15], pari, cioè, a quasi la metà delle perdita patrimoniale complessiva dell'IRI.

Più rassicuranti erano le informazioni fornite dal vice direttore dell'Istituto, Mario Ungaro, sulla produzione di energia elettrica, che confermavano le rilevazioni effettuate dal Ministero dell'industria: i danni di guerra, sosteneva il dirigente dell'IRI riferendo alla Sottocommissione, «sono stati notevolmente minori di quelli che potevano essere e di quello che apparivano in un primo momento», e poco più oltre precisava:

Nell'Italia settentrionale, su 4.284 mila kwh installati negli impianti idrici, sono andati fuori servizio 409 mila kwh, ossia il 10 per cento; al 31 dicembre 1945, secondo recenti stime, erano nuovamente in servizio 4.195 mila kwh, pari al 98 per cento della potenza installata [...].

Nell'Italia centrale, su 913 mila kwh sono andati fuori servizio 746 mila kwh, ossia l'82 per cento; al 31 dicembre u.s. erano in servizio 491 mila kwh, pari al 54 per cento della potenza installata [...].

Nell'Italia meridionale, su 298 mila kwh sono andati fuori servizio 23 mila kwh, ossia il 9 per cento.

In Sardegna non si ebbero che danni da bombardamenti, presto riparati, in Sicilia fu danneggiato il 7 per cento della potenza idrica, ossia 3 mila kwh su 41 mila [16].

I danni più gravi tra quelli riferiti risultavano quelli relativi agli impianti termici siciliani, ridotti al 46 per cento della potenza, di Palermo e Porto Empedocle, mentre danni più limitati si riscontravano in alcuni impianti del centro Italia.

«Complessivamente in Italia è stato danneggiato il 21 per cento della potenza installata: al 31 dicembre u.s. la potenza ancora fuori servizio era ridotta al 10 per cento del totale» [17].

Sul versante dell'industria dei beni di consumo, a confortare le previsioni meno pessimistiche sui presupposti materiali della ripresa avevano provveduto anche gli industriali del settore tessile, all'epoca l'unico che avesse consolidato la propria posizione sui mercati esteri profittando del crollo dei potenti competitori tedeschi e giapponesi e del favorevole andamento della domanda mondiale. Rispondendo a un quesito posto dal presidente della Commissione Demaria, l'imprenditore tessile Gaetano Marzotto aveva esplicitamente confermato che «nel complesso [...] l'industria non è stata molto minorata» [18]. In effetti, la Relazione quasi non aveva affrontato il tema dei danni di guerra nel settore, limitandosi a ricordare le condizioni di efficienza degli impianti per la produzione del cotone, i limitati danni subiti dal comparto laniero, circoscritti all'area di Prato, e lo stato di buona salute della produzione di fibre artificiali, il cui sviluppo era stato assecondato in modo straordinario dalla politica autarchica (secondo la Relazione si era passati dalle 5000 tonnellate del 1924 alle 30.140 del 1930 fino alle 180.000 del 1940) e che poteva contare su impianti intatti [19].

Per l'industria meccanica, la Relazione evidenziava che i danni erano circoscritti al comparto cantieristico e automobilistico, precisando altresì che la contrazione produttiva in quest'ultimo settore era dovuta prevalentemente alla «disorganizzazione di tutta la struttura economica del Paese» e alla scarsa disponibilità di materie prime, dando invece per scontato un soddisfacente livello di ripristino delle capacità produttive [20]. Anche per il settore ferrotranviario, sul quale, come si è visto, si concentravano non poche preoccupazioni, la Relazione non mancava di manifestare una certa fiducia su una ripresa in tempi contenuti, motivata con la rispondenza tra la capacità produttiva effettiva e i programmi di ricostruzione e riparazione predisposti dalle Ferrovie dello Stato [21].

Per gli altri comparti industriali, i dati sulla dimensione dei danni bellici erano forniti dalla Relazione in maniera assai più sommaria. Relativamente positivo era il giudizio sulla con-

dizione dell'industria chimica, con l'eccezione del settore della raffinazione degli olii minerali, carburanti e combustibili, per il quale era previsto, per la fine del 1946, un recupero di capacità produttive non superiore al 67 per cento del livello prebellico, tale, comunque, da far fronte al 23-24 per cento del fabbisogno interno stimato per il medesimo anno e al 37-39 per cento dello stesso per l'anno successivo [22].

Più rassicuranti, infine, erano le stime riguardanti l'industria alimentare e quella dei materiali da costruzione, che annoverava limitati danni a impianti per la produzione di cemento in Toscana e nelle Marche [23].

In conclusione, il giudizio della Relazione sulle premesse materiali e sulle prospettive della ricostruzione era improntato a un tono di prudente ottimismo, al quale, peraltro, non erano estranei, nei primi mesi del 1946, i vertici politici del Paese, se si considera che alla fine del 1945 l'autorevole periodico britannico *The Economist* aveva diffuso le stime ufficiose del Governo italiano relativamente ai comparti produttivi per i quali si prevedeva, entro il 1946, non solo il recupero ma anche il superamento dei livelli prebellici: vi erano inclusi la produzione di materiale rotabile ferroviario, di macchinari agricoli e di automobili, nonché i settori chimico, tessile e alimentare [24].

Erano indubbiamente previsioni ambiziose, solo parzialmente confermate dagli orientamenti emersi nel corso delle audizioni, in generale più cauti tempi della ripresa: interpellato su questo interrogativo, il presidente della Confindustria, Angelo Costa, aveva affermato: «Io ritengo che (l'attrezzatura industriale) potrà essere portata ad un livello superiore a quello di prima della guerra e, se non sono posti ostacoli, entro un periodo di tempo relativamente breve, due o tre anni al massimo» [25].

Più prudente, ma sostanzialmente concorde anche se senza riferimenti agli «ostacoli», evidentemente di natura politica, che preoccupavano il presidente degli imprenditori, era la valutazione di Roberto Tremelloni, all'epoca vice presidente del Consiglio industriale per l'Alta Italia (CIAI), organo del CLNAI, secondo il quale «... per riportare il volume della produzione al livello antebellico occorre(va) almeno un triennio» [26].

Secondo l'opinione più diffusa, dunque, la ripresa produttiva era comunque condizionata in misura prevalente da fattori diversi da quelli relativi alla situazione degli impianti. In particolare, la Relazione aveva focalizzato due elementi, oltre a quelli

già evidenziati, che la peculiare realtà del dopoguerra aveva posto in evidenza ancor più che in passato: la limitata produttività media del lavoro, che rischiava di compromettere il potenziale recupero di competitività sui mercati internazionali offerto da un regime di bassi salari, e lo stato di generale arretratezza tecnologica degli impianti.

Quest'ultimo problema era stato sollevato più volte nel corso delle audizioni, ma è da rilevare che le conclusioni generali della Commissione economica in merito si concentrarono – con un significativo spostamento dell'attenzione dai profili strutturali a quelli più marcatamente giuridici – sugli effetti derivanti dall'introduzione della disciplina degli impianti industriali con la legge 12 giugno 1933, n. 141 – di poco successiva alla legge 16 marzo 1932, n. 843, riguardante i consorzi industriali e sulla quale si tornerà più avanti – successivamente modificata con il regio decreto 12 aprile 1937, n. 841. Attraverso questo complesso normativo, l'apertura di nuovi stabilimenti e l'ampliamento e ammodernamento di quelli esistenti erano stati assoggettati a un regime di autorizzazioni governative attraverso il quale si attuava un sistema di controllo preventivo assai penetrante, presupposto essenziale per l'attuazione della politica economica autarchica.

> Dal momento in cui l'autarchia economica divenne la parola d'ordine, la disciplina degli impianti è stata impostata nel quadro di un'economia regolata, in quanto l'attuazione dei piani autarchici richiedeva, come presupposto indispensabile, la regolamentazione delle attività produttive nel momento in cui sorgevano [27].

Nel trattare la questione, la Relazione si era soffermata a svolgere una serie di riflessioni, a carattere più generale, sui temi dell'intervento statale nella vita economica durante gli anni '30, manifestando, nelle pieghe dell'argomentazione, le ambivalenze che su questo essenziale problema si andavano enucleando nella cultura politica ed economica del dopoguerra. Da un lato, infatti, l'esposizione delle finalità della legislazione sugli impianti industriali – astraendo dai profili attuativi – proponeva una non celata adesione agli obiettivi di razionalizzazione, coordinamento e riduzione dei costi di esercizio conseguibili per tale via, né mancavano considerazioni positive sulla funzione di garanzia e tutela sociale che tale normativa avrebbe potuto assumere attraverso forme di controllo e programmazione dell'im-

piego della manodopera[28]. Su un altro versante, più attento alle conseguenze operative, si sottolineava come il coordinamento coercitivo così realizzato si fosse risolto in una prassi discriminatoria, a vantaggio esclusivo di alcuni settori produttivi e gruppi di grandi dimensioni. La sclerosi burocratica indotta dal regime vincolistico aveva di fatto inibito qualsiasi dinamica autonoma del sistema industriale, scoraggiato le nuove iniziative imprenditoriali e ogni programma d'innovazione tecnologica, assecondando invece le pulsioni monopolistiche di alcuni complessi industriali: il sistema autorizzatorio «non poteva che cristallizzare lo stato di fatto, inaridendo le nuove iniziative e generando un progressivo invecchiamento delle attrezzature industriali, nonché il pericolo della creazione di situazioni di monopolio da parte di alcuni grandi complessi industriali, esercenti determinate produzioni»[29].

In altre parole, il regime posto in essere con la legislazione del 1933 si era presto rivelato, più che uno strumento di regolazione nelle mani dei pubblici poteri, un fattore di limitazione della concorrenza in favore delle concentrazioni imprenditoriali più forti e politicamente sostenute, che avanzavano le richieste di autorizzazione «come un'ipoteca o una valvola di sicurezza contro eventuali possibili concorrenti, specie nei settori nei quali la potenzialità produttiva non era esuberante rispetto alle capacità di assorbimento del mercato interno e di quello internazionale»[30].

In effetti, dai dati disponibili, risultava che tra il 1933 e il 1941 su un complesso di 1.244 autorizzazioni rilasciate per nuovi impianti o per la ristrutturazione di quelli esistenti, solo 414 erano state le realizzazioni effettive. Il dato era ancora più significativo per la grande impresa – tale considerandosi quella con capitale superiore a cento milioni di lire – dove, a fronte di 199 autorizzazioni per nuovi impianti e di 74 autorizzazioni per ristrutturazioni, si registrava un solo intervento di attuazione. Per la media impresa, con capitale da cinque a cento milioni, si calcolavano 143 interventi realizzati contro 140 autorizzazioni per nuovi impianti e 70 per ristrutturazioni; la piccola impresa, con capitale al di sotto di cinque milioni, annoverava 270 interventi realizzati a fronte di 905 autorizzazioni per nuovi impianti e 227 per ristrutturazioni:

> L'enorme differenza che si riscontra tra il numero dei grandi impianti autorizzati e quelli realizzati denota in modo evidente il si-

stema seguito nelle autorizzazioni e che del resto non aveva mancato di essere posto in rilievo da parte di scrittori obiettivi: il sistema cioè in base al quale i grandi organismi politicamente ed economicamente potenti si accaparravano nelle riunioni corporative le più promettenti iniziative, pur non avendo intenzione di sfruttarle e richiedendole tuttavia allo scopo di evitare il rafforzamento delle medie e piccole industrie [31].

Al quesito posto nel questionario n. 2 (intervento dello Stato per la disciplina della vita economica), sull'opportunità di tenere in vita anche parzialmente il regime autorizzatorio, la gran parte degli interpellati – associazioni imprenditoriali, camere di commercio, prefetture, uffici provinciali del lavoro ed esperti – si era pronunciata contro il mantenimento di una disciplina tendente a «... vincolare il sorgere delle iniziative della cui proficuità e della cui vitalità dovrebbe essere giudice unico il mercato, attraverso la eliminazione attuata dalla concorrenza delle imprese meno efficienti» [32]. Le poche voci dissenzienti o più semplicemente dubbiose su una simile impostazione, che dava comunque per scontata se non la presenza per lo meno l'imminente ricostituzione di condizioni normali nell'Italia post bellica, si limitavano comunque a invocare un principio di carattere generale, secondo il quale in una realtà caratterizzata da una carenza cronica di capitali e di materie prime sarebbe stato preferibile salvaguardare almeno in via transitoria la presenza di strumenti normativi di razionalizzazione e coordinamento delle realtà produttive: tale, in particolare, era l'opinione di alcune Camere del lavoro e di alcune pubbliche amministrazioni interpellate.

Il nesso tra politiche dirigiste, tendenze monopolistiche e arretramento tecnologico era stato illustrato efficacemente dal Presidente della Confindustria, in risposta a una domanda sul tema dei consorzi industriali:

> I consorzi industriali possono anche essere utili, in alcuni casi per ottenere specializzazioni produttive, particolarmente importanti in un paese relativamente ristretto come il nostro, ma diventano rovinosi quando alla politica dei consorzi si affianca, come si è affiancata in Italia negli anni passati, una legge per la proibizione di nuovi impianti. Il consorzio senza una proibizione di nuovi impianti non rappresenta un monopolio vero e proprio perché esiste la concorrenza di chi può fare altri impianti [...] [33].

Su questa materia – parte del più vasto problema riguardante l'atteggiamento del nuovo ordinamento democratico verso l'eredità del fascismo, anche in ordine alle politiche produttive – finivano con il convergere questioni di varia natura, politica ed economica: indiscutibilmente, gli imprenditori privati si accingevano a volgere le spalle al modello dirigistico, del quale pure in passato, specie negli anni della crisi, si erano ampiamente giovati, non solo in omaggio al prevalente orientamento liberista, ma anche in considerazione delle possibili conseguenze derivanti dalla permanenza di un regime di controlli pubblici stringenti sull'attività di impresa, con una forte attribuzione di capacità decisionali alla pubblica amministrazione, in un contesto politico radicalmente nuovo e tuttora largamente indefinito. D'altra parte, anche nel dibattito su passato e presente della legislazione industriale, si riproponevano, soprattutto da parte dell'impresa pubblica, maggiormente sensibile all'aggancio dell'opzione liberista a una problematica di innovazione e riqualificazione industriale, le preoccupate considerazioni su quanto negativamente l'assetto tecnologico del sistema fosse stato condizionato dal regime vincolistico prima e dall'isolazionismo autarchico poi. Di tale apprensione si era fatto efficacemente interprete il neo presidente dell'IRI, Giuseppe Paratore, il quale, rispondendo ad un quesito sull'industria tessile, aveva lanciato l'allarme:

> In Italia c'è [...] il guaio dell'arretramento tecnico; dieci anni di isolamento hanno causato un mancato aggiornamento tecnico che ha influenzato sensibilmente i costi di produzione comparati. La nostra industria deve prendere alcuni suoi uomini e mandarli in America ad aggiornarsi[34].

Agli esordi dell'Italia repubblicana, tuttavia, la ricostruzione era destinata a procedere per strade differenti da quelle dell'innovazione tecnologica e della razionalizzazione: la reintegrazione dell'apparato produttivo, con il successivo reinserimento nei mercati internazionali, sarebbe stata realizzata «a forza di braccia» facendo leva soprattutto su un regime di bassi salari e su modelli di organizzazione produttiva ancora molto distanti da quelli offerti dalle esperienze più avanzate del mondo capitalistico. Solo a metà degli anni cinquanta avrebbero iniziato a farsi strada nuove prospettive e differenti ipotesi di crescita economica. Nell'immediato dopoguerra, in presenza di un ceto politico e

imprenditoriale ancora impregnato di visioni paternalistiche e tuttora incerto sulle dimensioni e sugli indirizzi del processo di industrializzazione da intraprendere, e di un movimento sindacale preoccupato di non dare esca a tensioni rivendicative di stampo corporativo suscettibili di compromettere lo sforzo collettivo di ricostruzione, la comune consapevolezza del punto critico al quale si era pervenuti in seguito alla sconfitta militare si era in qualche modo riversata sulle previsioni e sulle prospettive della ripresa, vissuta da forze politiche e sociali di diversa estrazione ideale come un cammino da intraprendere ripartendo dai livelli più arretrati, da percorrere senza illusioni e senza scorciatoie e di durata tale da non lasciare dubbi sull'esiguità dell'Italia del dopoguerra come soggetto economico e sulla subalternità della sua collocazione internazionale. La realtà della ripresa mondiale si sarebbe incaricata di smentire in larga misura questa previsione, ridisegnando in pochi anni un quadro dei rapporti economici difficilmente immaginabile alla vigilia del referendum istituzionale.

2. L'IMPRESA TRA STATO E MERCATO

I due volumi dedicati all'industria nel Rapporto della Commissione economica all'Assemblea Costituente, pur offrendo un'ampia panoramica della situazione del dopoguerra, non contengono, sul versante più strettamente quantitativo, elaborazioni originali rispetto alle fonti cui si è sopra accennato.

Il Rapporto, che includeva la relazione della Sottocommissione, i resoconti delle audizioni e le risposte ai questionari, offre in realtà maggiori motivi di interesse se esaminato da un altro punto di vista, come fonte per la ricostruzione di alcuni aspetti del dibattito politico ed economico nel periodo in cui, con la transizione dal governo Parri al primo gabinetto De Gasperi, si andavano decantando i termini generali del confronto politico negli anni a venire e si chiariva la fisionomia dei principali attori nonché il ruolo che essi avrebbero assunto nel contesto del nuovo ordinamento democratico.

Ne era ben consapevole il Ministro Nenni, il quale, illustrando davanti all'Assemblea Costituente il lavoro svolto dalla Commissione economica aveva tra l'altro affermato: «Non soltanto oggi, ma anche nell'avvenire, chiunque voglia studiare

ed apprezzare la situazione economica del nostro Paese dovrà riferirsi ai lavori di questa Commissione»[35].

In vista dell'ormai imminente risoluzione della questione istituzionale, classi e ceti, ancora alla ricerca di forme stabili di rappresentanza politica, si sforzavano di elaborare risposte all'altezza della novità del momento, coerenti con l'esito democratico della crisi maturata negli ultimi due anni di guerra e, soprattutto, in grado di coniugare la tutela di interessi parziali con l'acquisizione di forme stabili e durature di consenso.

Una significativa testimonianza, tra le tante, sulle incertezze del momento si può rintracciare nell'audizione dell'ex commissario dell'IRI, Leopoldo Piccardi, che, sollecitato a esprimere il suo avviso sulla difficoltà di reperire capitali di investimento per l'industria, aveva commentato:

> ... fra le condizioni varie che impediscono questo afflusso di capitali, alludevo [...] a una prima situazione che è di carattere nettamente politico, cioè all'incertezza che in questa stanza trova la più evidente manifestazione perché qui stiamo trattando tutti i problemi di organizzazione politica ed economica dello Stato, lasciando aperte tutte le possibilità. Inutile dire che questa situazione di incertezza si ripercuote nel mondo economico, poiché in tale campo difficilmente si trova chi è disposto a fare uno sforzo senza rimunerazione»[36].

Già nella primavera del 1946, peraltro, la fase di fluidità che aveva caratterizzato la primissima fase della vita politica postbellica sembrava in via di superamento, e nell'alveo del processo di assestamento del quadro politico andavano via via evidenziandosi alcuni punti di resistenza attorno ai quali avrebbe preso corpo una complessa strategia di stabilizzazione moderata, orientata, in un primo momento, a saggiare le forze proprie e quelle degli avversari, senza tentare un immediato travolgimento degli equilibri politici esistenti, ma con un intenso lavorìo mirante a frenare o a svuotare di contenuto le iniziative riformatrici più avanzate – come era stato per il cambio della moneta, bloccato per l'ostinata opposizione del ministro liberale del tesoro, Ricci, e del Governatore della Banca d'Italia Einaudi – e a promuovere misure di liberalizzazione e di contenimento del controllo pubblico su settori strategici, destinate peraltro, nell'immediato, ad alimentare le spinte speculative e le tensioni inflazionistiche[37]. Sul piano delle relazioni industriali, invece, l'ambito del conflitto si andava definendo attorno al tema del governo delle risorse umane, materiali e finanziarie al-

l'interno delle unità produttive: l'orientamento manifestato su questo tema dagli imprenditori privati, anche nel corso delle audizioni, era stato improntato a una significativa uniformità, nel senso di considerare qualsiasi ipotesi di ripartizione dei poteri decisionali nell'impresa come un'attentato al principio di responsabilità e di efficienza, condotto con finalità esclusivamente politiche e senza alcuna credibile giustificazione da un punto di vista meramente aziendale. Su questo punto, posto con forza dal sorgere dei consigli di gestione dopo il 25 aprile, il presidente della Confindustria si era espresso in modo inequivocabile:

> Poi c'è una cosa fondamentale: il principio di autorità che deve per forza essere rispettato in qualsiasi organizzazione, qualunque essa sia, per il quale non si può ammettere che quello che è inferiore nella gerarchia necessaria per poter amministrare, possa, per esempio, avere una funzione di controllo su chi è sopra; perché attraverso la forma dei consigli di gestione, quale è stata prospettata da tante parti, questi avrebbero dovuto avere una funzione di controllo. Ora la funzione di controllo è lesiva del principio di autorità perché è il superiore che controlla l'inferiore, mai l'inferiore che controlla il superiore [38].

Le parole di Angelo Costa rendono bene un desiderio di recupero di autorità, al limite di un vero e proprio spirito di rivincita, quale effettivamente era quello maturato in seno al ceto imprenditoriale all'indomani del 25 aprile, quando numerosi industriali compromessi con il regime fascista repubblicano erano stati estromessi dalla direzione delle aziende o erano fuggiti, mentre nelle fabbriche si erano costituiti organismi eletti dalle maestranze.

> Nel nostro Paese – si legge nella Relazione – dopo il 25 aprile, il C.L.N.A.I. favorì il sorgere dei consigli di gestione mediante vari provvedimenti normativi, grazie ai quali ai consigli di gestione già di fatto esistenti se ne aggiunsero altri, specie dove i lavoratori si trovarono arbitri della situazione in seguito alla fuga dei proprietari e degli amministratori. In un primo momento i consigli di gestione provvidero a ripristinare gli organi aziendali e a creare nuovi programmi di lavoro (essendo venute a mancare le commesse belliche in corso) e si adoprarono per il finanziamento delle imprese, compiti certamente sproporzionati alle intrinseche possibilità dei lavoratori. Né mancarono esperimenti di partecipazione dei lavoratori ai consigli di amministrazione con voto deliberativo [39].

Nel giro di pochi mesi, tuttavia, il precario equilibrio determinatosi alla fine della guerra si era rapidamente modificato, ed era prevalsa una tendenza generale al ristabilimento dei vecchi rapporti di potere nell'impresa. Nonostante i toni conciliatori di dirigenti politici e sindacali e le assicurazioni fornite sulle circoscritte funzioni di collaborazione tecnica per la ripresa produttiva che i nuovi organismi aspiravano ad assicurarsi, l'opposizione degli imprenditori a qualsiasi frammentazione, anche minima, delle funzioni direttive aziendali era stata compatta e intensa e certamente assai efficace, in parte grazie anche alla scarsa convinzione con cui queste originali espressioni di autonomia di classe, difficilmente collocabili nelle forme organizzative tradizionali del proletariato di fabbrica, erano state difese dal sindacato e dai partiti di sinistra.

Nello stesso periodo, un segnale forte in direzione della normalizzazione dell'intero sistema delle relazioni industriali era venuto dall'accordo per lo sblocco dei licenziamenti, siglato da Cgil e Confindustria il 19 febbraio 1946. Il compromesso era fondato sul riconoscimento, da parte sindacale, dell'improcrastinabilità di misure finalizzate a una parziale liberalizzazione del mercato del lavoro, in cambio di una loro attuazione graduale, e costituiva il risultato più visibile della linea di moderazione rivendicativa e di centralizzazione negoziale praticata dalla Cgil, destinata a tradursi, pochi mesi dopo, nella sottoscrizione della «tregua salariale» invocata dagli imprenditori come condizione imprescindibile per avviare la ripresa e prima esplicita manifestazione di una tendenza a contenere le rivendicazioni salariali, destinata a riproporsi nei rapporti tra capitale e lavoro, almeno fino alla fine degli anni Sessanta.

Il blocco di fatto dei salari, peraltro, era un punto fermo nella strategia imprenditoriale e su tale questione il presidente della Confindustria non aveva mancato di soffermarsi, delineando un'ipotesi di politica delle retribuzioni fondata su inequivocabili scelte sociali:

> Il fenomeno più grave che ha portato la guerra dal punto di vista della situazione economica delle diverse classi è l'impoverimento della classe media, perché le classi lavoratrici hanno sofferto e continuano a soffrire soltanto della situazione transeunte nel senso che hanno dovuto restringere i consumi per il fatto che percepiscono tuttora proventi inferiori a quelli normali e inadeguati a provvedere alle necessarie merci di consumo. Ma una volta che arrivassimo a una situazione economica che non fosse distante dai livelli proporzionali di paga

dell'anteguerra, essi ritornerebbero automaticamente alle condizioni primitive. Invece il vuoto si è venuto a creare sul risparmio[40].

In base a questo programma, l'incidenza del monte salari sulla formazione del reddito nazionale avrebbe dovuto restare inalterata rispetto ai livelli d'anteguerra, considerata la scarsa propensione al risparmio delle classi lavoratrici; ben altra attenzione era rivolta invece al ceto medio, con un evidente intento politico, poiché a quest'ultimo veniva avanzata una vera e propria proposta di alleanza sociale, basata sull'impegno a operare – in primo luogo attraverso il conseguimento di obiettivi di stabilità monetaria che avrebbero costituito un asse portante della politica del quarto gabinetto De Gasperi, e in particolare del ministro del bilancio Luigi Einaudi – per garantire il recupero di livelli di reddito adeguati a riattivare gli ordinari meccanismi di risparmio, accumulazione e investimento. Sin dai primi mesi del 1946, dunque, sul versante imprenditoriale, andava prendendo corpo un modello di politica salariale tale da lasciare poco spazio a politiche di alte retribuzioni o a qualsiasi altro modello di sviluppo sostenuto da tecnologie ad alta densità di capitale e da incentivi di carattere monetario alla produttività: negli anni della ricostruzione, queste ipotesi, scarsamente sostenute anche da parte sindacale, dove si temeva che un'eccessiva articolazione salariale avrebbe alimentato spinte corporative, risultarono in definitiva largamente minoritarie e relegabili al rango di utopie coltivate da ristretti gruppi di riformatori sociali.

A ridosso dell'appuntamento elettorale del 2 giugno, dunque, cominciava a maturare nel mondo dell'impresa un approccio politico e culturale ai problemi della ricostruzione più organico e complesso. Con l'approssimarsi delle scadenze elettorali amministrative e politiche, infatti, la questione del consenso e degli orientamenti dell'opinione pubblica era andata assumendo una rilevanza crescente e a essa non si sottrassero neanche i gruppi imprenditoriali, solitamente restii ad assumere come gruppo omogeneo l'onere di sostenere posizioni politiche eccessivamente delineate. Tuttavia, in tempi di accelerate trasformazioni, il problema si poneva in modi differenti dal passato, tanto più che occorreva recuperare un appannamento forte di immagine causato dai rapporti più o meno stretti di collaborazione intrattenuti da alcuni imprenditori e dirigenti con il regi-

me di Salò e le autorità tedesche di occupazione, e al tempo stesso compensare l'influenza politica e il prestigio conquistati dai partiti di sinistra durante la guerra di Liberazione.

Il recupero del controllo nelle aziende che nei primi mesi del 1946 poteva considerarsi un fatto compiuto, era, in quest'ordine di considerazioni, una condizione necessaria, ma non sufficiente a far fronte al deficit di credibilità nel quale versava il padronato, specie nell'Italia del Nord, all'indomani della Liberazione. Occorreva anche dare corpo a un approccio politico e culturale ai problemi della ricostruzione di carattere più complessivo, in grado di articolare e motivare le ragioni di un progetto moderato e nettamente conservatore quanto all'assetto dei rapporti economici e sociali, pur marcando una netta differenziazione con il passato.

In quest'opera di ricostruzione di un'identità collettiva concorsero, soprattutto nell'azione di governo, alcune figure eminenti della tradizione liberale prefascista: personalità come Luigi Einaudi, Marcello Soleri, Federico Ricci ed Epicarmo Corbino, scarsamente vincolate da indirizzi di partito e forti di un proprio prestigio personale, si trovavano nelle condizioni migliori per tracciare alcune linee di fondo della ricostruzione economica, essendo collocati in una posizione di autonomia che li rendeva sostanzialmente poco sensibili alle difficoltà e alle incertezze del ceto politico espresso dai partiti di massa antifascististi, e segnatamente alle oscillazioni della DC, divisa tra l'esigenza di mantenere in piedi la coalizione di unità nazionale in vista dei grandi appuntamenti della Costituente e del trattato di pace e quella di dare soddisfazione a un'opinione pubblica moderata che reclamava la rottura del patto con comunisti e socialisti. Attorno agli esponenti del liberalismo prefascista, dunque, si strinse senza eccessivi ripensamenti la maggior parte del mondo imprenditoriale, rassicurato da una impostazione di politica economica rigidamente liberista portata avanti con un rigore dottrinario destinato a non trovare pari negli altri paesi europei. La legittimazione di questo orientamento derivava in larga misura dalla sostanziale estraneità dei suoi propugnatori rispetto alla creazione del sistema autarchico e dirigista del decennio precedente, osteggiato allora da un forte impegno culturale [41] destinato a divenire una delle componenti più qualificanti dell'antifascismo borghese e liberale.

Il confronto ideologico in questo campo si rivelava particolarmente proficuo ai fini della lotta politica, consentendo di

caricare la rivendicazione della piena libertà economica del significato, ben più ampio, di premessa materiale indispensabile all'affermazione di un sistema compiuto di libertà politiche e civili e, di converso, di additare in qualsiasi disegno di controllo pubblico sul sistema produttivo il prodromo inconfondibile di una riedizione aggiornata di un sistema politico autoritario.

Scorrendo le pagine del volume che raccoglie i resoconti delle audizioni organizzate dalla sottocommissione per l'industria, si possono rintracciare nelle dichiarazioni rese da imprenditori e dirigenti numerose prese di posizione nel senso indicato, anche se non sfugge una certa articolazione interna, da ricondurre al diverso peso e alla differente posizione di mercato dei singoli comparti produttivi o alle dimensioni e al ruolo dell'azienda o del gruppo rappresentato.

Le posizioni di più rigida ortodossia liberista si registravano nell'ambito del settore tessile, che, per la sua configurazione produttiva, la relativa indifferenza all'innovazione, la facilità degli approvvigionamenti e la minor dipendenza dagli aiuti internazionali si collocava in una posizione di maggiore autonomia sui mercati, dove aveva notevolmente consolidato la propria posizione anche grazie al crollo dei competitori tedeschi e giapponesi. Proprio per la loro posizione di esportatori, gli industriali tessili non guardavano con eccessiva preoccupazione ai rischi di inflazione e Riccardo Juker, consigliere di amministrazione del cotonificio Cantoni, aveva auspicato ulteriori passi in avanti in direzione della politica di liberalizzazione dei movimenti valutari intrapresa con il decreto luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 139 – adottato nonostante l'opposizione dell'allora direttore dell'Ufficio italiano cambi, Guido Carli – e di una più drastica svalutazione della lira rispetto al dollaro. Il d.l. n. 139 era stato fortemente voluto dagli industriali tessili, in quanto per effetto delle disposizioni ivi recate il cambio tra lira e dollaro era passato da 100 a 225 lire per dollaro e agli esportatori era stata concessa la libera disponibilità del cinquanta per cento dei ricavi in valuta per l'effettuazione di pagamenti all'estero o la cessione, in regime di libera negoziazione, di valuta agli importatori. Nonostante le tensioni speculative che tale disciplina aveva innescato sul mercato [42], il provvedimento era strenuamente difeso dallo Juker che, evidentemente, esprimeva il punto di vista di tutta la categoria:

Juker – Non riprendendo il mercato interno, come per qualche mese non riprenderà, l'unica via di uscita è l'esportazione. In so-

stanza io credo che questi ultimi provvedimenti della cessione di parte delle divise (cinquanta per cento) possano avere un benefico effetto.

Demaria – I prezzi interni di costo non sono proibitivi rispetto ai prezzi all'estero, per l'esportazione?

Juker – Col cambio a 100 lire per dollaro erano sfasati. Qualche elemento potrebbe far pensare che con un utilizzo del cinquanta per cento delle divise da convertire in merci o da cedere ad altri importatori ci si potrebbe avviare verso la normalità.

Demaria – Con una base a 225 per dollaro?

Juker – È ancora bassa.

Demaria. – Quale dovrebbe essere, invece, secondo lei?

Juker – Dovrebbe andare almeno sulla base di 350-400[43].

Nella medesima sede, si erano registrate altre convinte dichiarazioni di fede liberista:

Io sono dell'avviso – aveva dichiarato l'imprenditore cotoniero Guido Mazzonis, interpellato sui provvedimenti da adottare per assecondare la ripresa economica – di lasciare la massima libertà. Ho la maggior fede nell'iniziativa privata, la quale, se lasciata libera a se stessa, dovrebbe, secondo l'avviso di molta gente, dar luogo a gravi inconvenienti. Io credo invece che lo Stato dovrebbe essere lieto che vi fossero molte iniziative private, le quali, fra l'altro, gli consentirebbero di attingere del denaro. Il denaro lo Stato lo deve prendere dal reddito, e non dal capitale: perché se tagliano le radici l'albero inaridisce. Lo Stato prenda tutto quello che deve prendere e applichi le imposte che vuole, perché il reddito sia largo. Elabori delle leggi che gli consentano di prendere la ricchezza mobile da chi la guadagna, ma la prenda sul reddito e lasci che chi deve guadagnare possa guadagnare. In questa maniera io credo che si ricostruirà l'Italia molto più in fretta di quello che si potrebbe fare con una diversa azione di governo»[44].

Ancora più esplicito era stato l'industriale laniero Gaetano Marzotto che, a un quesito circa l'eventualità di introdurre forme di controllo pubblico sulla produzione industriale aveva vivacemente replicato: «Ma questo è bolscevismo russo! Possono i burocrati statali far qualcosa di più di chi sa il proprio mestiere? È gente che non sapendo il mestiere dovrebbe insegnarlo a chi lo conosce. Sarebbe una rovina peggiore di quello che è stato fino adesso».

E poco più avanti, in uno scambio di battute con il presidente Demaria, aveva incalzato:

Demaria – Esclude lei la convenienza che nella costituzione futura, che sarà preparata dalla Costituente, si pongano disposizioni come la seguente: «La proprietà privata deve essere limitata ad un tot, oltre il quale cade o nelle mani dello Stato oppure deve essere gestito come proprietà collettiva?»

Marzotto – Una disposizione del genere deve essere eliminata (*sic*): con l'avvenire aperto a tutti, perchè non c'è operaio che non possa diventare impresario, proprietario di azienda. Ma ciò con il suo lavoro, non attraverso determinati consigli, mediante i quali i non competenti in materia, ma probabilmente dei rappresentanti di partito hanno possibilità di salire [45].

Analoghe posizioni, peraltro, si erano andate affermando anche in altri settori, più da vicino minacciati da interventi restrittivi della loro autonomia: Giovanni Silva, direttore della Compagnia nazionale imprese elettriche (Coniel), interpellato sull'ipotesi di ricondurre sotto il controllo della mano pubblica l'intero settore elettrico, aveva drasticamente affermato:

Metterò i capelli bianchi completamente e fino allora negherò che convenga allo Stato esercitare una qualunque attività industriale e particolarmente i servizi pubblici [...]. Nego che così procedendo lo Stato faccia l'interesse del Paese, che è solo quello di disporre del miglior servizio al minimo costo. A mio avviso in fatto di servizi pubblici lo Stato deve solo preoccuparsi di evitare gli abusi, le conseguenze delle posizioni di monopolio, per quanto ci sarebbe molto da dire su questi monopoli, sovente inesistenti [46].

Era inevitabile che in un Paese uscito da un'esperienza bellica disastrosa, con un apparato industriale sottoposto a un penetrante regime di vincoli e controlli da parte dei poteri pubblici, in larga misura motivati proprio con le esigenze della produzione militare, la polemica di parte liberista trovasse ampie motivazioni per rivendicare un ripiegamento dello Stato nei confini delle sue funzioni tradizionali, sottolineando il raccordo logico ancor prima che politico tra una tale scelta e l'instaurazione di un regime politico effettivamente orientato in senso liberaldemocratico. Di converso, le ipotesi di introdurre forme anche limitate di programmazione economica o gli accenni, da parte delle forze politiche di sinistra, alla nazionalizzazione di alcuni grandi gruppi monopolistici la cui posizione si era consolidata durante il regime fascista (accenni peraltro mantenuti entro il limite di toni molto prudenti, come dimostravano le conclusioni

della Conferenza economica del PCI, nel luglio 1945) venivano agevolmente bollati come manifestazioni latenti di autoritarismo politico, oltre che di dirigismo economico.

In effetti, anche nel capitolo della Relazione dedicato ai temi della riforma industriale, la questione generale dell'intervento pubblico era stata trattata in stretta connessione con quella delle nazionalizzazioni:

> Il problema della nazionalizzazione – vi si leggeva – rientra nel quadro più ampio dell'intervento dello Stato nella vita economica, o, come si dice oggi, della introduzione di elementi di piano nel settore economico.
>
> Attualmente si preferisce da molti l'espressione «elementi di piano» in luogo di «intervento dello Stato», in quanto quest'ultima espressione sta meglio ad indicare l'improvviso e non preordinato intervento dello Stato nel settore economico. Contro tale intervento si elevavano (e si elevano tuttora) forti critiche. Invero, un'azione siffatta, non coordinata con le forze del mercato [...] viene a risultare incompatibile con l'equilibrio che si va spontaneamente stabilendo [...].
>
> Invece, con l'espressione «elementi di piano» si vuole intendere un organico intervento dello Stato nel settore economico in relazione ad un piano preordinato e razionalmente «conforme», non importa di quale ampiezza [47].

Pur nella sua impostazione neutrale, la Relazione, almeno per questa parte, sembrava voler anticipare il modello del sistema economico «misto» che la Costituzione avrebbe poi consacrato, indicando tra i fini essenziali dell'intervento pubblico l'eliminazione dei presupposti per la formazione di poteri occulti manovrati dalle grandi concentrazioni private e la possibilità di introdurre elementi permanenti di razionalizzazione del sistema economico nel suo complesso [48].

Gran parte dell'attività conoscitiva era stata impostata proprio attorno a questi problemi, allo scopo di appurare se tra gli operatori economici vi fosse un prevalente orientamento favorevole al pieno ripristino dei normali meccanismi di mercato ovvero se si manifestasse un'apertura, più o meno ampia, rispetto all'ipotesi di introdurre stabilmente i richiamati «elementi di piano» nei rapporti di produzione e di scambio, anche attraverso specifiche disposizioni costituzionali.

> Le risposte ai questionari [...] hanno rivelato una quasi unanimità sulla necessità di un intervento dello Stato, pur dichiarandosi

in maggioranza, contrari all'introduzione di elementi di piano nell'economica.

È caratteristico che persino le aziende e le associazioni industriali non si siano dichiarate contrarie ad un intervento dello Stato, pur dichiarandosi in maggioranza, contrarie all'introduzione di elementi di piano nell'economia.

Viceversa, le forze del lavoro, oltre ad essere favorevoli ad un intervento dello Stato, sono favorevoli all'introduzione di elementi di piano e alla conseguente creazione di un sistema di economia mista[49].

In effetti, se si confrontano queste affermazioni con le dichiarazioni rese dai più influenti esponenti del mondo imprenditoriale, si può constatare la propensione a rivendicare, in una prospettiva a lungo termine, un astensionismo pressoché totale dei poteri pubblici nella regolazione dei rapporti economici fondamentali, ma anche, nell'immediato, la rivendicazione di tutte le iniziative funzionali a una riattivazione dei meccanismi di mercato, anche attraverso l'adozione di misure di carattere autoritativo.

Questa posizione era stata esplicitata con chiarezza da Costantino Bresciani Turroni, presidente del Banco di Roma, il quale, dopo aver tributato un omaggio formale ai principi della programmazione, ne aveva sottolineato le incongruenze di fondo e comunque il carattere necessitato e congiunturale:

La funzione dello Stato dovrebbe essere quella di fissare un piano e dire: l'uso di A è più urgente di quello di B, e quello di B è più urgente di quello di C, cioè fare una scala di impieghi secondo una graduatoria di urgenza. Quando il mercato è libero e le condizioni sono presso a poco normali, non c'è bisogno di un'autorità che stabilisca un criterio d'urgenza, perché vi è il saggio dell'interesse confrontato con il saggio del profitto che gioca. Saranno preferiti quegli impieghi che danno un saggio di profitto almeno uguale al saggio dell'interesse. Questo meccanismo ora non gioca.

Si tratta di vedere ora l'opportunità o meno che vi sia un certo ente, una commissione centrale che stabilisca la distribuzione degli impieghi. Il mio dubbio è sulla capacità da parte di un organo centrale pianificatore di determinare la distribuzione delle risorse disponibili, anche perché la situazione attuale è molto fluida, e la conseguenza è che si procederà come si fa adesso, un poco a casaccio [...]. Questa è la situazione paradossale: si riconosce che sarebbe utile avere un piano, ma le difficoltà pratiche consistono nell'attuarlo[50].

Su una linea assai simile si muoveva il presidente della Confindustria, il quale evocando abilmente il potenziale pregiudizio recato al principio di pari opportunità competitive da parte di interventi pubblici miranti a condizionare l'esercizio dell'impresa a vincoli di varia natura, aveva poi ulteriormente precisato la sua posizione:

> Il mio pensiero fondamentale è questo: lo Stato in economia può stabilire gli indirizzi e porre dei limiti, ma questi devono essere tali da permettere al cittadino di muoversi con sufficiente libertà. Abbiamo già avuto l'esempio di limiti posti dallo Stato fascista entro i quali il cittadino non poteva muoversi perché doveva attendere permessi, assegnazioni e autorizzazioni a fare. Questo è l'aspetto più deleterio del problema. Quindi occorrerà evitare che al cittadino A e al cittadino B siano consentite delle posizioni di favore precostituite, che non siano consentite uniformemente in situazioni e condizioni analoghe, a parità, cioè, di livello economico e capacità tecnica e culturale[51].

E poco più avanti, rispondendo a un quesito postogli dal coordinatore della Sottocommissione Cammarano, precisava:

> L'intervento dello Stato deve essere concepito come una necessità dettata da particolari situazioni di fatto, non come una brillante conquista [...]. Se noi potessimo arrivare ad una economia internazionale con libertà di movimento di persone e di cose, credo che si potrebbe senz'altro concepire lo Stato come amministrazione. In mancanza di questa premessa fondamentale si è indubbiamente obbligati a concepire l'intervento dello Stato come una necessità. Ma se lo Stato ha la coscienza che il fenomeno dell'intervento è conseguenza di una deprecabile situazione di fatto, deve attuarlo entro determinati limiti. Finché lo Stato pensa che il suo intervento sia creatore di ricchezza, arriverà agli stessi risultati del fascismo. Perché gli interventi dello Stato si concatenano fatalmente, ognuno ne origina un altro, e così via[52].

D'altra parte, su questo punto, l'impresa privata registrava anche una significativa convergenza con quella pubblica, orientata in maggioranza verso un riallineamento alle posizioni prevalenti in materia di libertà dell'iniziativa economica e soprattutto impossibilitata a concepire una strategia di espansione a causa della difficile situazione finanziaria. Interpellato su questi aspetti, il presidente dell'IRI, Giuseppe Paratore, aveva escluso l'eventualità di ampliare il raggio di azione dell'Istituto e si

era dichiarato propenso ad associare il capitale privato alla gestione di settori chiave senza ricorrere a misure di nazionalizzazione[53]. Anche in questa presa di posizione, dunque, era implicita una visione basata sul carattere sussidiario e aggiuntivo dell'intervento statale nella vita economica, da collocare nell'ambito di un processo di ricostruzione centrato essenzialmente, anche se non esclusivamente, sul libero dispiegarsi delle energie imprenditoriali.

Significative, in proposito, alcune risposte al questionario n. 2, sull'intervento dello Stato per la disciplina economica, e in particolare al quesito n. 6, sull'auspicabilità di un'azione pianificatrice al fine di una «maggiore efficienza del processo ricostruttivo».

> Riteniamo in via generale – aveva risposto la società Edison – che neanche nelle condizioni attuali una attività pianificatrice strettamente intesa sia favorevole ad una rapida ricostruzione e ripresa della vita economica nazionale. [...] In generale è necessario lasciare la massima libertà dell'iniziativa privata i cui interessi nel momento attuale, come in genere normalmente, coincidono perfettamente coll'interesse generale che è quello di avviare la ripresa e la ricostruzione nella maniera più rapida ed economica[54].

Secondo la Fiat, invece, il settore dell'auto avrebbe dovuto rimanere al di fuori di una «coordinata pianificazione», la cui utilità non era del tutto esclusa per altri comparti produttivi, a condizione di essere circoscritta cronologicamente alla fase di riconversione dell'industria bellica e contenutisticamente a un programma di lavori pubblici «atti a compensare le fluttazioni dell'attività privata» nonché alla fissazione di minimi salariali che assicurassero condizioni di vita decorose ai lavoratori dipendenti[55]. Ancora più diretta era stata la risposta della Società Solvay e C.: «...mentre esprimiamo la convinzione che la meta finale della vita economica debba cercarsi nella libertà d'iniziativa, riteniamo che, in questo momento e per il periodo di transizione, qualche intervento Statale sia inevitabile e utile»[56].

In queste più o meno esplicite professioni di liberismo va peraltro colto anche un particolare punto di vista, ricorrente nelle valutazioni di molti operatori economici e riconducibile a una sorta di invito a sdrammatizzare, a riconsiderare la situazione economica del momento non come un passaggio storico di eccezionale complessità, ma alla stregua di una fase congiunturale, certo impegnativa, ma rilevante soprattutto sul piano della

responsabilità politica dell'impresa, chiamata a garantire la continuità degli assetti sociali esistenti in una situazione di grande conflittualità, nell'attesa che i meccanismi inceppati dell'economia si rimettessero in movimento e il sistema ritrovasse spontaneamente un proprio equilibrio. L'idea crociana del fascismo come parentesi storica veniva così in qualche modo recuperata e adattata alle meno speculative esigenze del mondo imprenditoriale.

Al di fuori degli ambienti imprenditoriali, una tiepida adesione all'idea di introdurre elementi di programmazione nel sistema economico era venuta dal vice presidente del Consiglio industriale per l'Alta Italia (CIAI), Roberto Tremelloni, contrario comunque all'introduzione di misure eccessivamente rigide o limitative dell'iniziativa privata:

> Io penso che possa essere non solo utile, ma necessaria, una pianificazione economica, la quale però, più che arrivare ad un sistema di irregimentazione delle attività economiche, tenga conto delle ampie possibilità che può offrire l'iniziativa privata. In sostanza la pianificazione dovrebbe essere talmente elastica e in certo senso orientativa da non danneggiare gli stimoli delle libere forze produttive e tale da evitare il pericolo di ricadere in una politica economica autarchica[57].

Nella sua audizione Tremelloni aveva svolto un'implicita riflessione sull'esperienza del CIAI, emanazione della Commissione centrale economica del CLNAI, incaricato di riorganizzare i vari settori produttivi mediante la ripartizione delle materie prime disponibili e la determinazione di obiettivi di massima da conseguire in ogni comparto produttivo. Sul carattere transitorio e congiunturale di questo embrionale organo di coordinamento della politica industriale si era diffuso con particolare insistenza l'industriale siderurgico Giovanni Falck:

> Nel passaggio da un'economia industriale rigidamente controllata a un'economia libera, il CIAI ha avuto la sua ragione di essere ed ha assolto i suoi compiti in modo veramente encomiabile; le sue funzioni avevano evidentemente carattere eccezionale, soprattutto in un periodo di transizione. [...] Le sue funzioni oggi sono però più che superate dal graduale ritorno alla normalità, ed interamente assorbite, per il campo tecnico, economico e statistico, dalle singole associazioni di categoria costituite immediatamente non appena possibile, data la sentita loro necessità dai diversi settori industriali; pertanto

v'è da chiedersi francamente quali siano oggi le sue funzioni e se la sua esistenza non costituisca un intralcio al sollecito ritorno alla normalità[58].

Né peraltro voci favorevoli alla conservazione alla mano pubblica di funzioni già svolte dal CIAI erano venute dai rappresentanti dei vari comitati di settore facenti capo ad esso, ascoltati durante le audizioni: anche in quella occasione erano prevalse le posizioni che mettevano in rilievo il carattere congiunturale dell'intervento pubblico e il fine ad esso prefissato di concorrere alla rapida restaurazione di un sistema economico fondato sul mercato.

Nel corso delle audizioni, una decisa difesa dei principi della programmazione come elemento portante della ricostruzione era venuta dal segretario comunista della Camera del lavoro di Milano, Giuseppe Alberganti, ascoltato insieme all'altro segretario, Luigi Morelli, sindacalista di estrazione cattolica. Alberganti si era soffermato sull'esperienza, piuttosto singolare, della Commissione tecnica centrale istituita presso la Camera del lavoro, con il compito di svolgere attività di studio e di raccordo tra gli organismi rappresentativi dei lavoratori costituiti nelle fabbriche e aveva indicato tra gli scopi fondamentali della Camera del lavoro «una ricostruzione con orientamento a carattere democratico, una democratizzazione nel campo economico e produttivo»[59].

L'esposizione era tuttavia rimasta su un terreno piuttosto generico quanto all'individuazione delle modalità di attuazione di un processo di trasformazione in senso democratico della vita economica e la stessa difesa della programmazione economica si era risolta in una enunciazione di principi ideologici.

Si rende [...] necessario – affermava Alberganti – l'intervento dello Stato. In fondo accumulazione c'è anche in Russia: ma è un'accumulazione socialista, che permette alle aziende di andare avanti e svilupparsi. Da noi non c'è accumulazione socialista, perché c'è il capitalismo, ma bisognerà conciliare queste due cose con l'intervento dello Stato. Per certi complessi si dovrà procedere alla nazionalizzazione, per le altre aziende in generale i consigli di gestione risolveranno il problema[60].

Era una schematizzazione che andava al di là degli stessi enunciati della politica economica maturati nell'ambito dell'elaborazione dei partiti di sinistra, e segnatamente nel PCI, alquan-

to oscillante nel perseguire l'obiettivo delle nazionalizzazioni [61]. Nel seguito della discussione, prendendo spunto dalle prese di distanza di Morelli rispetto all'esposizione dell'esponente comunista, lo stesso commissario designato dal PCI, Giuseppe Regis, era intervenuto riportando al centro del confronto il tema della cogestione nelle aziende e del coordinamento tra i vari comparti produttivi, sorvolando sulla questione delle nazionalizzazioni:

Regis – Pare che vi siano dei punti comuni tra loro due e ciò è molto importante. È da notare che sul piano aziendale, entrambi riteniate necessario che vi sia identità di posizione del lavoro e del capitale. Questo è un punto fondamentale, sul quale mi pare che nella Camera del lavoro vi sia accordo.

Morelli – In questo momento la situazione è questa: è necessario cominciare a sviluppare un problema che in seguito potrà assumere altri aspetti.

Regis – Mi pare che il punto sostanziale di accordo sia quello che mira a realizzare la solidarietà non solo nell'ambito dei rapporti fra lavoro e capitale nelle singole aziende, ma anche fra le varie aziende nel campo produttivo e concorrenziale. In altri termini mi pare che si tenda a far sì che la lotta di classe all'interno delle aziende venga ridotta alle trattazioni salariali; e che nel campo concorrenziale venga eliminata la concorrenza sfrenata che vi è stata finora fra le varie aziende e che ha nociuto allo sviluppo tecnico industriale e ai salari.

Morelli – Precisamente.

Regis – Cioè che la concorrenza venga attenuata e posta in quei limiti che significhino una sollecitazione delle varie iniziative per cercare di produrre sempre di più.

Alberganti – Siamo d'accordo. È tutta l'impostazione del nostro lavoro [62].

L'impostazione solidaristica e produttivistica del Regis era senza dubbio più corrispondente, se non alla lettera, alla sostanza della posizione del PCI, assai prudente e scarsamente incline a incoraggiare gli entusiasmi di quanti ritenevano maturi i tempi per il passaggio a un sistema economico dove prevalesse il momento della direzione centralistica dello Stato, come si poteva intuire dall'esito della Conferenza economica convocata dal Partito comunista nel luglio 1945 [63]. Sul versante più strettamente politico, questa linea era riconducibile in larga misura alla tendenza a privilegiare, da parte delle sinistre, l'esigenza di stabilizzare nell'immediato futuro un quadro politico e istituzionale sufficientemente flessibile da tollerare punte anche

aspre del conflitto sociale senza rischiare involuzioni di tipo autoritario, considerata la peculiare collocazione internazionale dell'Italia nell'area di influenza anglo-americana. A fianco di tale realistica ammissione, tuttavia, continuavano a operare anche condizionamenti di carattere ideologico derivanti dalla convinzione, di matrice terzinternazionalista, che il sistema capitalistico si stesse avvitando in una spirale involutiva, accentuando la propria inclinazione parassitaria e improduttiva, permeata di pulsioni autoritarie sopite ma non domate. In un simile contesto, la scelta produttivistica apparve alle forze di sinistra l'unica strada praticabile verso l'assunzione di un ruolo nazionale in grado di garantire la ricostruzione mettendo in discussione al tempo stesso le basi materiali e politiche di un capitalismo come quello italiano, reputato condannato a un ruolo subalterno e marginale nel sistema mondiale che si andava formando attorno agli Stati Uniti. L'idea dell'irreversibilità della crisi capitalistica portò non solo alla sottovalutazione delle potenzialità implicite nei processi di riorganizzazione e di trasformazione che maturavano dentro il sistema produttivo, avvalendosi proprio di quei fattori di arretratezza che venivano interpretati a sinistra come residui precapitalistici, ma anche al mancato raccordo con le ipotesi riformistiche che, in area socialista, laica e cattolica, guardavano con diffidenza a un percorso di ricostruzione egemonizzato dall'idea del *laissez faire* e ritenevano indispensabili iniziative più o meno penetranti dei pubblici poteri nella vita economica. In altri termini, tra la fine della guerra e il referendum istituzionale, mancarono le condizioni politiche e culturali favorevoli sia all'emergere di una linea comune tra quanti ritenevano che una stabilizzazione del sistema economico richiedesse comunque una iniziativa non minoritaria e subalterna dello Stato e un nuovo equilibrio tra pubblico e privato, sia alla conseguente formulazione di proposte sufficientemente articolate e credibili per dare vita a un confronto con la destra liberista in condizioni di pari dignità. Più tardi, la radicalizzazione dello scontro mondiale tra il blocco occidentale e il blocco orientale avrebbe in poco tempo condotto al prevalere delle logiche dello schieramento sulle ragioni del dialogo, e all'assorbimento di alcune correnti riformiste laiche, ma soprattutto cattoliche, nell'area centrista: in tale contesto non fu difficile per le correnti liberiste consolidare la propria posizione egemonica, riassorbire dissensi più o meno marginali e conseguire successi molto più ampi di quelli che ci si sarebbe potuti attendere all'indomani della Liberazione.

3. GRANDE IMPRESA E MONOPOLIO

Una parte notevole dell'indagine svolta dalla Commissione economica fu dedicata alla riflessione sull'evoluzione storica della struttura industriale e all'analisi dell'assetto che essa aveva conseguito alla vigilia del referendum istituzionale e delle elezioni per l'Assemblea Costituente: liberismo e dirigismo, arretratezza e sviluppo, autonomia dell'impresa e governo della produzione furono i principali temi sui quali si misurarono i commissari e i loro interlocutori, nello sforzo di delineare la fisionomia essenziale di una nuova possibile costituzione economica.

Guardando al complesso dei risultati dell'indagine, una certa perplessità circa l'attendibilità delle conclusioni della Commissione può forse derivare dalla constatazione, già richiamata in queste pagine, che la base statistica fu costituita in larga misura da un documento anteriore allo scoppio della guerra, il Censimento industriale condotto dall'Istat per il biennio 1937-39. Ma, anche senza considerare la presenza di dati più aggiornati in molte sezioni del Rapporto, questa scelta va interpretata alla luce di altre valutazioni, di altra natura.

Infatti, l'appurata condizione di quasi totale integrità degli impianti e la stabilità negli assetti proprietari delle imprese concorrevano a consolidare il convincimento che il sistema produttivo avesse conservato, quasi senza soluzione di continuità, la fisionomia assunta in seguito alle trasformazioni subìte dopo la crisi degli anni '30, tanto che quest'ultimo evento venne infine a costituire l'elemento periodizzante, più della stessa vicenda bellica, nella prospettiva di analisi emergente anche nel Rapporto della Commissione economica. Ne conseguiva che lo stesso problema del passaggio dalla produzione di guerra a quella di pace veniva quasi ad essere assorbito in quello della dissoluzione del modello dirigista, nella sua ulteriore degenerazione autarchica e bellicistica, e della transizione verso un regime di effettiva e operante libertà economica, quale da più parti si riteneva che l'Italia non avesse mai conosciuto, salvo brevi periodi.

Secondo una valutazione fatta implicitamente propria dagli estensori del Rapporto, le scelte compiute negli anni '30 avevano condotto alle estreme conseguenze tendenze latenti nel modello industriale italiano, e soprattutto avevano simultaneamente accelerato tutti i fattori di modernizzazione e di arretratezza, il cui intreccio strutturale veniva a emergere come una delle peculiarità di un assetto produttivo cresciuto in un clima di pro-

tezione, all'ombra dello Stato e in un rapporto spesso subalterno nei confronti del capitale finanziario.

Un primo indice di questa contraddittoria coesistenza di elementi di arretratezza e di modernità era individuato nella contestuale presenza di un elevato tasso di concentrazione oligopolistica e di una realtà di forte polverizzazione degli esercizi industriali [64].

> L'industria vera e propria (esclusi cioè gli esercizi artigiani e quelli con meno di cinque addetti) era costituita (nel 1938) da circa 50.000 esercizi, intorno ai quali si muoveva una massa di circa un milione di esercizi minuscoli (prevalentemente artigiani) che assorbivano però soltanto un terzo circa degli addetti all'industria italiana nel suo complesso e un decimo circa della forza motrice utilizzabile per azionare il macchinario industriale [65].

Ciò non mancava di riflettersi tanto sull'assetto complessivo del sistema industriale quanto sulla composizione del ceto imprenditoriale e delle classi lavoratrici, determinando, per fasce non ridotte di entrambi, una linea di confine alquanto evanescente con l'artigianato: in effetti, secondo i dati del Censimento industriale, gli esercizi da 2 a 10 addetti costituivano l'89 per cento del totale e assorbivano il 25,4 per cento degli occupati, con una media di 2,8 addetti per esercizio. Peraltro, in un clima culturale in cui l'idea di progresso produttivo era associata in larga misura alla capacità di realizzare macrostrutture industriali, l'area della piccola impresa, pur nella sua estensione, non era quasi per nulla presa in considerazione come un fattore potenziale di espansione.

> L'attività industriale italiana vera e propria [...] si svolge prevalentemente nel complesso in esercizi «grandi» (di oltre 100 addetti): pur costituendo questi soltanto il 2,4 per cento del numero di esercizi, gli addetti e la forza motrice vi sono impiegati nella misura rispettivamente del 58 e del 67,2 per cento: media (addetti + CV) 63,9 per cento [66].

Nel quadro d'insieme tracciato nella Relazione, il maggior numero dei «grandi esercizi» si riscontrava, considerando congiuntamente il numero degli addetti e gli impieghi energetici, nel settore metallurgico (dove essi costituivano il 94,5 % del totale), meccanico (84,7 %) e tessile (79,4 %); inoltre, nei comparti metallurgico, meccanico ed elettrico (essendo quest'ultimo,

per la sua peculiarità tecnologica, considerato una sorta di sottosistema indipendente rispetto ai primi due) gli esercizi con oltre 500 addetti assorbivano circa la metà dei lavoratori complessivamente impiegati in ciascun settore [67]. Nel complesso, da una graduatoria formulata in base ai criteri sopra indicati (addetti e impieghi energetici, con conseguente uso di macchinari), risultava il seguente quadro:

> Negli esercizi costituenti l'industria vera e propria, le industrie meccaniche, che sono al primo posto, rappresentano poco meno di un quinto (19,6 per cento) seguite dalle tessili e alimentari, con oltre il 15 per cento, dalle metallurgiche (11,8 per cento) e dalle chimiche, con il 7,3 per cento. Queste cinque classi rappresentano, insieme, quasi il 70 per cento dell'industria italiana [68].

A tali classi, la Relazione aggiungeva l'industria elettrica, sulla consistenza della quale non vi erano valutazioni precise in assenza di dati certi relativi agli impieghi energetici, nonché l'edilizia e la lavorazione dei materiali non ferrosi: questi otto gruppi, su un totale di sedici classi prese in considerazione [69], venivano a costituire i nove decimi dell'industria italiana [70].

Tra le prime sei classi, solo l'industria alimentare si caratterizzava per un livello di concentrazione piuttosto basso; per i restanti raggruppamenti, la Relazione stessa sottolineava come il più elevato grado di concentrazione produttiva fosse da porre in un rapporto direttamente proporzionale all'incidenza dei singoli comparti nell'assetto complessivo del sistema industriale.

A una graduatoria analoga a quella sin qui illustrata si perveniva anche attraverso l'esame degli investimenti: il capitolo della Relazione dedicato a questo aspetto aveva quantificato il capitale totale investito nell'industria, a metà del 1939, in 112,1 miliardi di lire del 1938: gli impieghi più consistenti (comprensivi di immobili, macchinari e scorte) si erano indirizzati principalmente verso il settore metalmeccanico (20,1 miliardi, pari al 17,9 per cento del totale), elettrico (19 miliardi, pari al 16,9 per cento), tessile e dell'abbigliamento (16,1 miliardi, pari al 14,3 per cento), alimentare (12,3 miliardi, pari all'11 per cento), chimico (10,1 miliardi, pari al 9 per cento) e metallurgico (7,1 miliardi, pari al 6,3 per cento). In queste industrie, secondo la Relazione, si concentravano i tre quarti delle potenzialità produttive dell'intero sistema [71].

Per l'analisi delle dinamiche monopolistiche, invece, un punto di osservazione privilegiato era offerto dall'analisi della situazione delle società per azioni, considerato che, secondo dati riportati nella Relazione, il capitale azionario impiegato complessivamente nell'industria ammontava a 47.982 milioni di lire nel 1942, pari al 72 per cento del capitale azionario nazionale.

> Ciò riflette [...] la circostanza che la forma di società anonima si presta meglio di ogni altra a soddisfare combinazioni articolate e interdipendenti di "gruppi" e di "complessi" industriali e finanziari prediletti dalle moderne economie industriali, tendenti alla creazione di posizioni monopolistiche e di dominio della produzione e dei mercati [72].

Quanto alla concentrazione del capitale azionario per settori produttivi, nel 1941 (assunto in questo caso come anno di riferimento), l'industria elettrica si collocava al livello più elevato, assorbendo capitali per 12.859 milioni di lire, pari al 27,4 per cento del totale, seguita, nell'ordine, dall'industria metallurgica (6.912 milioni di lire, pari al 14,6 per cento), dall'industria chimica (5.371 milioni, pari all'11,4 per cento), dall'industria meccanica (5.235 milioni, pari all'11,1 per cento), dall'industria tessile (3.549 milioni, pari al 7,5 per cento) e tessile artificiale (1.572 milioni, pari al 3,3 per cento). Alcuni comparti, inoltre, avevano subìto un forte impulso nel senso della concentrazione, per motivazioni direttamente connesse a obiettivi di carattere politico o militare perseguiti dal regime fascista:

> La politica autarchica e bellicista del fascismo si riflette: nel cospicuo aumento del capitale investito nelle industrie metallurgiche (da 1,4 miliardi nel 1932 a 6,9 nel 1941); nel rapido incremento dei tessili artificiali e delle chimiche [73].

Lo studio predisposto da F. Coppola D'Anna per conto del Ministero per la Costituente sulle società per azioni [74] forniva ulteriori indicatori del grado di concentrazione attuato attraverso le società anonime: secondo tale ricerca, nel 1941, 181 società (pari allo 0,7 per cento del totale) controllavano il 60,6 per cento del capitale «segno evidente della preponderanza delle grandi società» come sosteneva la Relazione, aggiungendo più avanti:

> Se si considerano tali le società con più di 100 milioni di capitale (anziché quelle con 50 milioni) si hanno 90 società, cioè lo 0,24

per cento, che possiedono oltre il cinquanta per cento di tutto il capitale azionario. Questa caratteristica prevalenza delle grandissime società è nella realtà assai più accentuata di quanto risulti dalle cifre esposte se si tiene presente la esistenza – precisamente tra le maggiori società – di grandi "gruppi" o "complessi" legati da stretti vincoli d'interdipendenza (gruppi chimici, elettrici, finanziari). La concentrazione di capitali nelle imprese maggiori è quindi fortissima [75].

Anche per le società per azioni, come più in generale si era riscontrato per il tessuto produttivo nel suo complesso, al polo opposto dei grandi gruppi si collocava una miriade di piccole società (l'86 per cento del totale, ma con il controllo dell'8,7 per cento del capitale) nate essenzialmente con il fine di utilizzare la forma giuridica della società di capitali per conseguire agevolazioni e benefici, soprattutto di carattere finanziario o fiscale, ma del tutto irrilevanti come soggetti produttivi.

I tratti caratteristici prevalenti del fenomeno si possono sintetizzare nell'esistenza di grandi colossi attorno ai quali pullulano miriadi di piccoli organismi. Ciò del resto riflette – in misura accentuata in ragione della natura stessa della società per azioni – la struttura del nostro Paese dove al prevalente numero di attività economiche di tipo familiare o artigiano, o di modeste dimensioni, si accompagna e convive la grande e grandissima impresa che tende a svilupparsi nei settori delle imprese elettriche, chimiche, fibre tessili artificiali, siderurgiche, meccaniche, di navigazione, ove più s'intensifica lo sforzo produttivo o l'immobilizzo di forti capitali [76].

Le società per azioni venivano così a costituire «la vera struttura portante dell'economia nazionale, mentre sul piano produttivo esprimevano situazioni oligopolistiche o decisamente monopolistiche in settori strategici: fonti di energia, automezzi, chimica e gomma, fibre artificiali e sintetiche» [77].

I dati riportati dalla Relazione relativamente ai singoli settori (riferiti per lo più al 1938) confermavano la valutazione generale: per l'energia elettrica, 8 delle 320 aziende o gruppi esistenti (dati del 1941) realizzavano il 77 per cento della produzione nazionale e almeno sei gruppi (Edison, Sip, Adriatica di elettricità, Centrale, Sme, Sfm-Bastogi) operavano in condizione di monopolio, avvalendosi della ripartizione per aree geografiche dell'erogazione di energia. Analoga situazione si riscontrava nella produzione di gas, dove, nel 1937, cinque gruppi su 126 concentravano il 74 per cento della produzione totale.

Nel settore siderurgico, caratterizzato dalla posizione dominante della *holding* pubblica Finsider, sei aziende detenevano l'84 per cento della produzione della ghisa, dell'acciaio, del ferro e delle leghe, su 41 aziende; il 79 per cento della prima lavorazione del ferro e dell'acciaio era concentrato nelle mani di cinque gruppi su quaranta presenti sul mercato; 8 aziende su 127 si aggiudicavano il 61 per cento della trafilazione e laminazione dell'acciaio e, infine, 5 aziende su 34 producevano il 92 per cento dei pezzi di acciaio fucinati o stampati a caldo. Altro settore saldamente in mano pubblica era la cantieristica, dove 3 aziende detenevano il controllo del 91 per cento delle attività di costruzione e riparazione navale.

Anche nel settore automobilistico il grado di concentrazione era elevatissimo, e la produzione era saldamente controllata dalla Fiat, dai cui stabilimenti usciva annualmente il 65,1 per cento del prodotto nazionale.

Nel settore chimico, tra le principali produzioni, l'86 per cento dell'ammoniaca sintetica proveniva da 2 gruppi, il 76 per cento del carburo di calcio e il 60 per cento delle materie plastiche e delle resine era controllato da 3 gruppi, con una forte presenza della Società Montecatini in tutte i settori strategici, ivi compreso quello delle fibre artificiali, dove, attraverso la Rhodiatoce, aveva acquisito una posizione seconda solo a quella della Snia-Viscosa, con la quale controllava il 90 per cento della produzione complessiva.

Per quanto riguarda gli altri comparti produttivi, l'82 per cento della produzione di gomma spettava a 4 gruppi, con una posizione dominante del gruppo Pirelli; 4 gruppi controllavano il 74 per cento della produzione dello zucchero, realizzando l'unico caso rilevante di concentrazione nel settore alimentare; 6 aziende, infine, con la posizione predominante dell'Italcementi, controllavano il 57 per cento della produzione di cemento [78].

Nell'analisi delle tendenze monopolistiche, la Commissione economica si era preoccupata preliminarmente di distinguere dal concetto di concentrazione monopolistica in senso proprio quello di concentrazione tecnica o industriale; di quest'ultimo fenomeno si evidenziava la natura sostanzialmente fisiologica, l'essere la risultante di processi evolutivi determinati da fattori endogeni maturati nella sfera tecnico-produttiva e derivanti dalla necessità, propria di ogni sistema industriale moderno, di innovarsi e competere sui mercati interni e internazionali, necessità ancora più sentita nel momento in cui ci si avviava verso il su-

peramento del modello autarchico-protezionistico e verso un'attiva partecipazione al processo di liberalizzazione del commercio mondiale. Un'interpretazione più storicizzata era stata invece riservata ai fenomeni di concentrazione monopolistica in senso stretto, considerati come l'esito di un complesso di eventi, anche remoti, in forza dei quali le scelte di fondo del sistema industriale erano state condizionate in misura crescente da fattori esterni, estranei quando non contradditori rispetto alle dinamiche dei mercati: in primo luogo le interferenze del capitale bancario che – fino alla separazione tra banca e impresa intervenuta con la legge del 1936 – era intervenuto direttamente nella determinazione degli assetti proprietari delle imprese dando vita a combinazioni societarie innaturali ed eterogenee; in secondo luogo, dopo il 1936, le scelte discriminatorie e di sostegno a settori produttivi individuati come strategici in relazione al conseguimento delle finalità politiche e militari del regime; infine la sempre più pervasiva invadenza della burocrazia pubblica nella vita delle aziende, sottoposte durante gli anni dell'autarchia e limitazioni e vincoli crescenti nelle scelte organizzative e produttive.

Ove invece la concentrazione fosse stata la conseguenza di scelte effettuate in ragione di esigenze proprie del sistema industriale, essa sarebbe stata da considerare del tutto compatibile con i principi della libera concorrenza e della tutela dei consumatori e avrebbe potuto svilupparsi nelle forme più varie, attraverso la creazione di complessi derivanti dall'ampliamento di singole aziende o dalla fusione di queste, ovvero dal conseguimento di una posizione dominante da parte di un'impresa più grande, con la conseguente subordinazione delle altre: di diversa natura, invece, la concentrazione determinata da fattori esterni, e in particolare modo quella operata attraverso l'intervento degli istituti di credito:

> La distinzione tra l'accentramento determinato dall'intervento creditizio e l'accentramento determinato dall'espansione finanziaria ha una profonda ragion d'essere e le due forme non devono in alcun modo andare confuse. Mentre infatti nel primo caso è il capitale bancario che s'inserisce nell'industria e porta all'accentramento delle industrie attraverso le banche, non in base, quindi, ad un piano strettamente connesso allo sviluppo industriale, bensì in base a un piano di espansione del credito bancario, nel secondo il processo di accentramento ha luogo in base ad un piano di espansione del capitale industriale o addirittura attraverso l'autofinanziamento [79].

Veniva in tal modo a configurarsi un'ipotesi di lettura delle peculiarità del fenomeno monopolistico in Italia destinato a offrire spunti duraturi di riflessione a settori diversi dello schieramento politico: in essa traspariva l'auspicio che nel nuovo ordinamento democratico prevalesse infine un capitalismo «produttivo», svincolato da condizionamenti esterni e capace di navigare nel mare aperto della concorrenza senza dover ricorrere, come in passato, a pratiche collusive con i poteri finanziari e politici «forti» per assicurarsi una esistenza relativamente sicura dentro zone di mercato protette e garantite.

Per le forze organizzate del movimento operaio, l'adozione di un siffatto punto di vista oltre a fornire una conferma alle diffuse tesi sulla natura strutturalmente retrograda del capitale monopolistico, offriva una potenziale legittimazione a una strategia di alleanza tra i ceti produttori per liquidare le sacche del parassitismo e della rendita strutturalmente legate alle componenti economiche più retrive, cresciute all'ombra del corporativismo e della politica autarchica e quindi ritenute strutturalmente incompatibili con un processo contestuale di modernizzazione e di democratizzazione della società.

Per le forze moderate e per i ceti imprenditoriali, scarsamente interessati alla prospettiva di un ipotetico blocco delle classi produttrici e preoccupati invece di assicurare il consenso del ceto medio, anche nelle aree socialmente più arretrate, a un progetto di ripresa economica in chiave di stabilizzazione e restaurazione sociale, la sottolineatura del ruolo progressivo del capitalismo «produttore» svincolato da condizionamenti esterni, per quanto sommaria, assumeva, d'altra parte, una duplice valenza, di tipo politico e ideologico: essa difatti consentiva di scindere almeno in linea di principio le responsabilità di gran parte della grande industria rispetto alle scelte economiche effettuate dal regime totalitario, adombrando anche il tema – non estraneo alla cultura liberale – del fascismo come prodotto dell'arretratezza economica; inoltre, un tale quadro interpretativo non mancava di rimarcare la connotazione antiautoritaria dell'opzione liberista, radicalmente antitetica al protezionismo e al dirigismo economico, scelta forse necessitata in passato, ma nella presente contingenza del tutto improponibile.

A queste riflessioni si aggiungeva un'ulteriore considerazione, di carattere assai più concreto, e quindi di grande rilievo politico, riguardante la compatibilità tra l'opzione liberista e l'e-

sistenza di un gruppo pubblico multisettoriale e di grandi proporzioni, come l'Istituto per la ricostruzione industriale.

> L'IRI – ricordava la Relazione – che ha ereditato il patrimonio delle banche, è risultata una *holding* eccessivamente eterogenea, non essendo sorta in base a un piano organico prestabilito né in funzione di determinati interessi organizzativi in vari settori [80].

La riflessione sulle tendenze monopolistiche nell'industria, dunque, non obbediva soltanto a finalità conoscitive, ma entrava nel pieno di una questione di scottante attualità, riguardante il ruolo dell'impresa pubblica nella ricostruzione e le sue prospettive future, temi dei quali si tornerà a parlare più avanti.

Era comunque ben radicata, in seno alla Commissione economica, la convinzione che i processi di concentrazione, per quanto assai progrediti soprattutto in conseguenza della politica autarchica, non avessero concorso a risolvere i molteplici problemi di arretratezza del sistema economico: a questo tema fu dedicato molto spazio, anche ricorrendo alla comparazione con le principali realtà estere. Un primo spunto di analisi derivava dalla constatazione del ruolo fortemente marginale dell'apparato produttivo italiano nel contesto internazionale, in ragione del suo carente livello tecnologico:

> L'impiego della forza motrice, e in particolare il rapporto fra lavoro umano e forza motrice (cavalli-vapore per addetto) – coefficiente di meccanizzazione – era in Italia ancora basso se confrontato con alcuni paesi industriali più progrediti. Ciò dipende in gran parte dai salari più bassi e dal costo relativamente elevato della forza motrice che rallentano il processo di meccanizzazione. Poco meno del 50 per cento degli esercizi dell'industria vera e propria (che occupavano il 14 per cento degli addetti) non usava forza motrice. [...] Prendendo in considerazione gli addetti e la forza motrice risulta che, grosso modo, prima della guerra, l'industria italiana aveva una consistenza pari al 40-50 per cento dell'industria del Regno Unito e della Germania e a meno di un terzo di quella degli S.U.d'A. [81].

Crisi economica e guerra non avevano certo contribuito a corroborare la già gracile struttura dell'industria italiana, e la recessione degli anni '30 aveva determinato una diffusa contrazione dei consumi interni e una caduta del risparmio e dell'accumulazione. Tutto ciò si era tradotto, per una prima fase, dal 1931 al 1935, in una accentuata tendenza al disinvestimento

industriale, interrotta nel triennio 1936-39 per effetto della ripresa degli investimenti netti in seguito all'incremento delle produzioni militari.

> Dal 1939 in poi – si legge nella Relazione – non si poteva pensare di superare il ritmo pur ridotto della capitalizzazione dell'industria privata degli anni 1930-38. Il Paese spese, invero, molti capitali perché certe industrie assurgessero a un rango più elevato. Ma si trattò per lo più di una superproduzione di imprese belliche. Dopo la guerra, il consumo pubblico di capitali non subì soste, con la conseguenza che il reddito fu reso ancora più ridotto rispetto al reddito che si sarebbe potuto ottenere (non conteggiando le enormi perdite prodottesi durante il periodo bellico e quello armistiziale) a causa degli eventi posti fuori delle possibilità di controllo da parte delle industrie [82].

Scarsità di capitali, bassa produttività del lavoro, distribuzione irrazionale degli impianti, coesistenza di condizioni di frammentazione e di concentrazione e soprattutto un sistema di bassi salari compensativo degli elevati costi dell'energia, concorrevano, nel quadro tracciato nella Relazione, a delineare i tratti principali della peculiare condizione di arretratezza del sistema industriale italiano [83]. Ne derivava anche la già rilevata tendenza a considerare con scarsa fiducia il potenziale di crescita della piccola impresa e a concentrare l'attenzione su obiettivi di ottimizzazione produttiva conseguibili solo nei grandi esercizi industriali:

> Per il complesso di tutti i rami d'industria tale «ottimo» si riscontrerebbe nella «grande» dimensione (esercizi con 100 addetti), ad eccezione delle industrie alimentari e del legno, nelle quali l'*optimum* si avrebbe rispettivamente per la «media» e per la «piccola» industria [84].

La strategia per la rimozione degli squilibri, sommessamente suggerita dalla Commissione economica, prendeva le mosse dall'esigenza di superare un assetto ritenuto ormai anomalo, in quanto ancorato alle scelte autarchiche e alle esigenze belliche, e di ristabilire al più presto condizioni ordinarie per il funzionamento del sistema economico liberandolo, in primo luogo, dagli impacci vincolistici e burocratici stratificatisi nel corso del precedente decennio. Proprio su questo aspetto la posizione liberista poteva condurre agevolmente e con una certa credibilità una battaglia ideale di ampie proporzioni, insistendo sull'identifi-

cazione tra l'auspicato ritorno alla normalità e l'adozione di una costituzione economica fondata sul libero gioco delle forze di mercato e, di converso, sulle tendenze autoritarie insite in tutti gli orientamenti dirigisti, espressione, nella sfera economica, di tendenze politiche autoritarie.

Peraltro, il ricorrente riferimento comparativo alla pianificazione sovietica e all'interventismo economico fascista era condotto con una certa disinvoltura, e senza considerare che anche in paesi di solida tradizione democratica la crisi del 1929 aveva reso inevitabile l'introduzione di elementi autoritativi per la regolazione del credito, della produzione e della distribuzione e per il sostegno ai redditi di larghe fasce della popolazione (ciò nonostante, i riferimenti al *New Deal* nei documenti della Commissione economica sono pochi ed episodici). D'altra parte, la comparazione tra i diversi approcci di politica economica presentava risvolti immediatamente politici, poiché era implicita in essa la richiesta, da parte dei sostenitori dell'integrale libertà dei mercati, di una esplicita rinuncia del potere pubblico a utilizzare il sistema di vincoli e controlli messo in piedi dal precedente regime, al fine della determinazione di un pur contenuto indirizzo sulla ricostruzione[85].

Tra le misure di esplicito interventismo economico adottate negli anni '30, il Rapporto della Commissione economica aveva dedicato ampio spazio alla disciplina legislativa dei consorzi industriali: si è già detto dei rilievi mossi al sistema delle autorizzazioni governative per l'installazione di nuovi impianti industriali o per il loro ammodernamento, e di come esso fosse stato considerato al tempo stesso un fattore di potenziale razionalizzazione ma anche, e soprattutto, di freno all'innovazione e di sbarramento per l'accesso di nuove imprese sul mercato. Valutazioni analoghe vennero formulate sull'esperienza dei consorzi industriali.

Con la legge 16 giugno 1932, n. 834, «Disposizioni riguardanti la costituzione ed il funzionamento dei consorzi fra gli esercenti uno stesso ramo di attività», erano state dettate regole sulla procedura per la costituzione di tali associazioni volontarie tra le imprese, sulla loro durata, sul contenuto degli statuti e sulle modalità per la loro adozione, sulle procedure arbitrali per la composizione di eventuali conflitti tra il consorzio e i suoi componenti, nonché sul regime dei controlli governativi sulle attività e gli atti dei consorzi stessi, con la previsione di sanzioni fino allo scioglimento nel caso di mancata rispondenza

delle attività consortili alle finalità definite dal ministro competente. Priva di norme di attuazione, la legge del 1932 rimase scarsamente attuata, mentre una serie di consorzi obbligatori (Ente nazionale risi, Istituto cotoniero italiano) venivano regolati da distinte e apposite disposizioni di legge. Ciò nonostante, nella Relazione, la normativa in questione veniva presentata come uno dei punti di forza di un intervento normativo finalizzato al contenimento degli effetti di una congiuntura economica particolarmente negativa.

La legge del 1932 è sorta invero nel pieno della crisi economica iniziatasi nel 1929, causa determinante in molti settori di quella situazione industriale che per ridurre gli effetti della depressione economica appunto diede luogo alla conclusione dei primi vasti accordi consortili su scala abbastanza vasta.

Lo Stato ha dunque ritenuto di intervenire per favorire la nascita dei consorzi nei campi di attività in cui ciò è sembrato particolarmente necessario ad evitare l'aggravarsi delle condizioni congiunturali [86].

Un successivo decreto legge 16 aprile 1936, n. 1296 convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 1937, n. 961, faceva obbligo ai consorzi volontari di trasmettere al Ministro delle corporazioni i bilanci, una relazione sull'attività svolta e tutti gli elementi di qualche rilievo riguardanti le aziende consorziate.

In verità – si rilevava nella Relazione – tutto il controllo sull'attività consortile da parte dello Stato che la legge si proponeva di esercitare, è stato più formale che sostanziale. E l'attività dell'apposito Ufficio Consorzi, creato in seno al Ministero delle corporazioni, si è limitata alla raccolta degli atti che i consorzi erano tenuti periodicamente a inviare alle autorità, atti e denuncie (di prezzi, di quantità prodotte, etc.) di cui non era controllata l'autenticità e da cui non si trasse alcuna conseguenza che valesse quale elemento di giudizio per l'azione consortile» [87].

La disciplina definitiva sui consorzi industriali era stata poi dettata in un apposito capo del Codice Civile, nel quale, oltre a dare un assetto più sistematico a norme preesistenti, si introduceva l'obbligo della preliminare autorizzazione governativa per la sottoscrizione di contratti costitutivi dei consorzi in grado di condizionare il mercato.

Comunque l'atteggiamento dello Stato verso i consorzi si è delineato in Italia in modo chiaro e concreto sia attraverso l'attività amministrativa che attraverso quella legislativa [...]. Ed è appunto attraverso i suoi organi diretti (Ministeri, Corporazioni, Commissariato Fabbricazioni di guerra, ecc.) ed attraverso enti di diritto pubblico, come le associazioni sindacali, che lo Stato ha ritenuto di poter effettuare, soprattutto nel periodo che va dal 1935 al 1941-42 una vera e propria «politica consortile» che fu nel complesso favorevole ai consorzi, considerati come «strumenti» idonei al controllo statale sulle industrie e al conseguimento di determinate finalità contingenti di politica economica (autarchia, preparazione della guerra), in particolare nel campo del commercio estero [88].

La valutazione complessiva di quell'esperienza, dunque, quale emergeva dalle pagine della Relazione, non mancava di elementi di contraddittorietà: da un lato, infatti, si sottolineava la tipicità dell'istituto consortile quale strumento di una politica anticongiunturale, ma dall'altro se ne poneva in rilievo la scarsa efficacia, la caratterizzazione burocratica e la pochissima autonomia [89]. Da parte degli imprenditori, invece, non mancavano i richiami ai rischi impliciti nelle interferenze dirigistiche sulle scelte di mercato delle imprese e, sulla base di tale presupposto, il modello consortile era individuato come una sorta di monopolio atipico, fondato sulla prevalenza della grande impresa rispetto alle aziende minori e inquadrabile nell'ambito della patologia dei fenomeni di concentrazione derivante dalla subordinazione dell'attività economica al perseguimento di finalità politiche. Aveva affermato in proposito il presidente della Confindustria:

È l'eccessivo protezionismo che consente la formazione dei *trusts* e dei grandi organismi. In un regime di economia libera questa tendenza verso i grandi organismi non può verificarsi. Se si fa la curva dei costi, quella dei costi industriali è generalmente decrescente, con l'aumento della produzione e dell'ampiezza dell'azienda, quella invece dei costi amministrativi generali è nettamente crescente, per cui la dimensione ultima dell'azienda dovrebbe stabilirsi dove la somma delle due ordinate dà un minimo.

La formazione dei consorzi ha portato all'aumento dei costi: ha danneggiato la piccola industria a vantaggio della grossa, facendo pagare, attraverso il consorzio, prezzi elevati anche alle piccole aziende. È stata questa elefantiasi amministrativa che ha portato le aziende ad assumere dimensioni maggiori dei giusti limiti, quindi vi è il problema fondamentale della misura giusta nel trovare il limite delle aziende [90].

Sul punto della giusta dimensione delle aziende, sollevato da Angelo Costa, la polemica antimonopolistica trovava un ulteriore aggancio riconducibile a una posizione – diffusa, anche se non in modo maggioritario, tra imprenditori, operatori economici ed esponenti della pubblica amministrazione – secondo la quale un'attenta considerazione delle caratteristiche peculiari del sistema produttivo italiano avrebbero dovuto portare ad escludere le produzioni su ampia scala sostenute da massicci impieghi di tecnologie e capitali e attestarsi su scelte più consone a una tradizione prevalentemente artigianale, da orientare alla produzione di beni di alta qualità, risultanti da processi produttivi relativamente semplici, proprî della piccola impresa e nei quali la componente prevalente restasse comunque il lavoro umano. Sostenendo questo punto di vista, ad esempio, Roberto Tremelloni aveva denunciato una vera e propria «illusione popolare» nei confronti dell'industrializzazione, nata insieme allo Stato unitario.

> ... L'illusione dei popoli nell'industrialismo finiva col generalizzare la previsione che tutte le industrie fossero ambientabili nel Paese. In questo senso parlo di "illusione dell'industrialismo". Ed allora è successo che tutto il movimento di opinione pubblica dominante è stato orientato a creare una serie di industrie, per cui alcune di esse, che avrebbero potuto essere sviluppate notevolmente, hanno dovuto essere succubi di altre sviluppate forzatamente [91].

Come è stato osservato [92], il modello così prefigurato finiva con l'offrire, oltre a una prospettiva di sviluppo economico, anche, e soprattutto, un vero e proprio progetto sociale, non privo di venature utopistiche per l'implicita propensione a un assetto dei rapporti di classe tale da neutralizzare, almeno tendenzialmente, gli effetti della polarizzazione tra capitale e lavoro mediante la creazione di uno strato di piccoli proprietari nelle città e nelle campagne, sufficientemente esteso da assicurare un supporto efficace a una democrazia non priva di una fisionomia insieme paternalistica e populistica, potenzialmente conservatrice e comunque posta al riparo dalle ventate di innovazione indissolubilmente connesse ai conflitti sociali di ampio respiro. L'aspirazione alla stabilità si esplicitava, in questo caso, con un riferimento esplicito alla Svizzera, meta, negli anni dell'occupazione, di un fuoriuscitismo fortemente legato agli ambienti imprenditoriali e che, evidentemente, non aveva mancato di su-

scitare un certo interesse per le eccezionali caratteristiche di equilibrio sociale e politico.

Io ritengo – affermava il commissario straordinario dell'Alfa Romeo, il repubblicano Pasquale Gallo – che l'Italia debba evitare la produzione di massa, dove noi siamo battuti. L'Italia è destinata a diventare un paese artigiano; quando io dico artigiano non voglio dire bottega [...]. Noi dobbiamo orientarci verso un artigianato organizzato, che disponga di tutti i mezzi.

Noi dobbiamo orientarci verso il tipo dell'industria svizzera. In Svizzera c'è l'artigianato organizzato, non c'è la grande industria. In Svizzera non si trova uno stabilimento di cinquantamila operai come la Fiat. Si trovano stabilimenti con tremila, duemila e anche mille operai. Eppure la Svizzera, senza materie prime e senza mare, produce articoli di qualità che battono gli articoli prodotti in un paese di produzione di massa.

Noi dobbiamo cercare di imitare la Svizzera [93].

Altri imprenditori e dirigenti d'azienda avevano recuperato la sostanza di questa impostazione: ad esempio, Riccardo Juker, interpellato sulle prospettive di sviluppo delle altre industrie, aveva posto l'accento sulle produzioni caratterizzate dalla prevalenza del lavoro sul capitale fisso: «Possibilità di sviluppo vedo per le industrie alimentari e tessili, per alcuni settori della chimica, per le produzioni di articoli di qualità nei quali entri molto il fattore abilità della maestranza: mobilio, maioliche, vasellame, vetro, insomma tutta la produzione di tipo artigianale, ma fatta anche con criteri di carattere industriale [...]. Tutta la produzione connessa con l'edilizia: cementi, mattoni, marmi, materiale refrattario, ha pure buone prospettive» [94].

Una posizione analoga era stata espressa anche da Gaetano Marzotto [95], mentre da parte di Bresciani Turroni si era segnalata l'esigenza di valorizzare le competenze tecniche dei lavoratori specializzati e di puntare su produzioni a bassa intensità di capitale.

Tutti all'estero (e lo sentivo quando ero in Inghilterra, in Francia o in Germania) lodano il nostro lavoratore, per la sua sobrietà, assiduità, intelligenza, abilità. Perciò sono adatte quelle occupazioni in cui possono farsi valere la intelligenza e l'abilità dei nostri operai e dei nostri tecnici: per esempio la meccanica di precisione. Noi dovremo produrre articoli nei quali siano cristallizzate le maggiori quantità possibili di lavoro. Credo anche che potremo dare un notevole sviluppo all'artigianato, che è molto importante in Italia [96].

Questa ipotesi, che si potrebbe definire di industrialismo limitato, non mancò comunque di incontrare un certo consenso presso settori industriali, come il tessile e l'alimentare, caratterizzati da un tasso non particolarmente elevato di concentrazione e da una minore dipendenza dagli aiuti internazionali e al tempo stesso congiunturalmente rafforzati nelle loro posizioni di mercato, sia all'interno che all'estero. In definitiva, la congettura di uno sviluppo centrato in prevalenza su produzioni di qualità da realizzare in piccoli complessi si ricollegava a un filone populistico, minoritario ma non irrilevante nella cultura economica nazionale, che, a volte con esiti democratici ma prevalentemente con riferimenti politicamente autoritari, saldava ambiguamente la polemica antimonopolistica alla difesa di modelli sociali tradizionali e alla critica nei confronti di ogni progetto di modernizzazione che potesse in qualche modo ridislocare interessi e scalfire assetti consolidati dei rapporti tra le classi. In tale contesto, la stessa rivendicazione di condizioni di pari opportunità per gli operatori economici finiva con il risultare strumentale e subordinata al conseguimento di un obiettivo politico radicalmente conservatore, derivabile da una visione sostanzialmente arcaizzante del rapporto tra economia e società, e, di conseguenza, pienamente recuperabile a un progetto di alleanza strategica con grandi gruppi monopolistici ove questi ultimi – come in realtà si accingevano a fare nella realtà dell'Italia del dopoguerra – avessero offerto idonee garanzie in ordine al contenimento dell'impatto sociale del processo di modernizzazione. Proprio dentro queste dinamiche, peraltro, si rivelava il ruolo insostituibile di mediazione sociale e politica assicurato dal partito cattolico, ruolo destinato a consolidarsi sempre più nella complessa transizione di quegli anni.

4. NAZIONALIZZAZIONI E IMPRESA PUBBLICA

Per quanto fortemente e autorevolmente sostenuta, l'opzione liberista non esauriva di certo lo spettro delle posizioni emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, anche perché, come si è visto, in quella stessa linea convivevano punti di vista non del tutto coincidenti che andavano dal rigido dottrinarismo di alcuni al flessibile pragmatismo di altri. In effetti, la Relazione aveva fedelmente riportato altre e distanti impostazioni, ten-

denti a negare in radice la distinzione tra concentrazioni motivate da esigenze di carattere prevalentemente produttivistico e gruppi costituiti al fine esclusivo di conseguire posizioni dominanti sui mercati «in quanto tutte le forme di concentrazione monopolistica sarebbero caratterizzate da un grado più o meno elevato di potere monopolistico» [97].

Era, in sostanza, la posizione espressa dalle organizzazioni sindacali e dagli esponenti dei partiti di sinistra, in base alla quale

> «... la concentrazione industriale, in ogni sua forma – ampliamenti della singola unità produttiva, coalizioni o fusioni – viene sempre ricercata e voluta e forzata onde assicurare agli imprenditori una situazione monopolistica di privilegio. [...] Sembra quindi – e così sostiene la tesi in parola – che la concentrazione industriale e il suo eventuale movente economico-tecnico si sviluppino come un'intrinseca necessità sociale sì da farne un'ineliminabile caratteristica del mondo moderno. Sembra pure – ed è su questo punto che si fondano le proposte di riforma derivanti da detta tesi – che le forme attuali di proprietà e condotta privatistiche costituiscano crescenti ostacoli a un'economia fondata su maggiori forze produttive rivolte a fini più generali» [98].

Alla ricerca di un minimo comune denominatore tra posizioni fortemente divaricate, la Relazione aveva riscontrato un consenso di massima, espresso dalla maggioranza degli interpellati, sulla «opportunità di un intervento dello Stato diretto a disciplinare le situazioni di monopolio, che vengono a determinarsi per effetto di condizioni naturali, di fattori tecnici o di eliminazione della concorrenza» [99].

Il dibattito si incentrava dunque sulle forme e sull'intensità di tale intervento ed investiva, in primo luogo, la questione delle nazionalizzazioni, concepite da molti come l'estrema soluzione per ridimensionare l'enorme potenziale di influenza economica e politica accumulata nelle grandi concentrazioni industriali. Per approfondire la questione, la sottocommissione per l'industria aveva predisposto un questionario *ad hoc* (questionario n. 4, sulle nazionalizzazioni), che non si limitava a una sequenza di domande ma forniva anche una serie di definizioni preliminari, riferibili sia allo Stato che alle amministrazioni locali, in base a tre distinte modalità di intervento: l'azionariato di Stato (o degli enti locali) mirante a conseguire il controllo delle società mediante strumenti di diritto comune; la statizza-

zione, come sostituzione della proprietà pubblica alla proprietà privata attraverso l'esproprio; la socializzazione, tramite la quale al trasferimento della proprietà si sarebbe dovuto accompagnare l'affidamento della gestione a soggetti esponenziali della comunità o di specifici gruppi sociali. In tal modo, alla comune denominazione di nazionalizzazione veniva ricondotta una tipologia differenziata di interventi, articolata secondo modalità e fini tra loro distinti.

Peraltro, mentre da parte delle imprese e soprattutto nel settore elettrico, si levavano voci allarmate a contestare l'idea di una forte concentrazione di attività produttive nelle mani dello Stato [100], la Relazione ribadiva il principio per cui «il ritorno alla razionalità dell'economia – e ancor più il suo sussistere – richiedono misure da parte dello Stato» [101] riportando l'opinione di quanti, in seno alla Commissione economica (compreso il presidente Demaria) e tra i soggetti interpellati, avevano sostenuto l'opportunità di un'inversione di tendenza rispetto agli indirizzi adottati negli anni '30, a partire dallo smantellamento dell'apparato vincolistico e protezionistico collegato alla politica autarchica. Rimossi tali «fattori artificiosi» (per usare un'espressione contenuta nella Relazione) sarebbe stato possibile porre mano a «una legislazione che, in un ambiente di economia di mercato, tenda a contrastare l'azione socialmente dannosa delle formazioni consortili e monopolistiche» [102].

Ricondotta la problematica antimonopolistica a una indicazione di misure da adottare nell'ambito di un sistema di mercato per tutelare la libertà dell'iniziativa imprenditoriale e i diritti dei consumatori, anche la questione delle nazionalizzazioni veniva ridimensionata e ridefinita come uno dei possibili interventi, a carattere residuale e da esperire solo qualora si fossero rivelati inefficaci altri meccanismi, più tradizionali, di contenimento dell'invadenza delle grandi concentrazioni industriali e finanziarie.

Un'argomentazione di non scarso peso (e non priva di lungimiranza) contro i ventilati provvedimenti di nazionalizzazione, di cui permaneva più di un'eco nella primavera del 1946, si fondava sulla diffusa perplessità in ordine alla prospettiva del consolidamento di un ceto imprenditoriale di provenienza burocratica e pertanto legato al potere pubblico e suscettibile di subirne l'influenza, tendenzialmente poco responsabilizzato quanto alla gestione e potenziale centro di aggregazione di interessi di natura extraeconomica.

> [...] con il passaggio del monopolio allo Stato – sosteneva la società Edison – si sostituiscono a favore dei «capitani d'industria» dei burocrati o uomini politici e questa sostituzione non porta vantaggio né dal punto di vista economico, come evidente, né dal punto di vista sociale. Fra gli uomini di governo ed i politici o i burocrati «neo-industriali» vi sarebbero rapporti immediati e diretti di dipendenza; legami politici, regionalistici, personali, creerebbero un vasto fenomeno di clientele delle quali le esperienze recenti e non sanate ci hanno mostrato tutta la immoralità e pericolosità[103].

Nell'incertezza del quadro politico e del futuro assetto costituzionale, la presa di posizione della società elettrica non poteva che trovare un ampio consenso negli ambienti imprenditoriali privati, decisi non solo a contrastare in linea di principio il programma delle nazionalizzazioni, ma anche a non fare concessioni al sistema dell'impresa pubblica fin quando non fosse stato chiaro a quale indirizzo politico quest'ultima avrebbe dovuto rispondere.

In generale, però, coerentemente con la posizione assunta su tutto l'arco dei possibili interventi pubblici nel sistema economico, non veniva aprioristicamente esclusa la possibilità e l'auspicabilità di singoli provvedimenti, tali comunque da non turbare l'assetto complessivo del mercato e sempre in funzione subalterna e strumentale a una prospettiva di sviluppo fondata essenzialmente sulla massima autonomia delle imprese private. Anche l'eventuale nazionalizzazione dei grandi complessi per la produzione di servizi pubblici essenziali era stata reputata accettabile da alcuni gruppi imprenditoriali, come misura di tipo tecnico-amministrativo, senza la pretesa di configurare nuovi assetti globali dei rapporti di proprietà. In effetti, alla domanda del questionario riguardante l'inclusione nella carta costituzionale di norme di principio in materia di nazionalizzazioni, i grandi complessi interpellati (Fiat, Montecatini, Edison) avevano fornito risposte drasticamente negative, mentre le camere di commercio (Brindisi, Forlì e Lucca), portatrici presumibilmente di interessi imprenditoriali più variegati e diffusi, avevano risposto affermativamente, pur senza esplicitare le motivazioni di tale consenso, riconducibile forse a una generica propensione per un quadro di regole tale da definire una volta per tutte non solo l'ampiezza ma anche i limiti delle riforme.

Nel corso delle audizioni l'argomento era stato più volte affrontato. In particolare, i rappresentanti dell'industria elettrica, considerata il comparto più di altri suscettibile di essere

oggetto di misure di nazionalizzazione nel breve termine, non avevano perso l'occasione per manifestare le loro preoccupazioni. Pietro Ferrerio, presidente della società Edison, e Giovanni Silva, direttore della Coniel, si erano espressi senza dare adito a dubbi [104] e lo stesso Mario Ungaro, nella sua qualità di vice direttore dell'IRI, aveva prospettato per il settore un progetto di riorganizzazione che riservava allo Stato solo funzioni di indirizzo e di controllo, da esercitare con la consulenza di un organismo tecnico, il Consiglio superiore dell'elettricità, mentre le funzioni operative di produzione, trasporto e distribuzione, pur coordinate da un centro nazionale, avrebbero dovuto fare capo a strutture produttive di dimensione regionale, non necessariamente di proprietà pubblica [105].

L'intera questione delle nazionalizzazioni appariva comunque di stringente attualità e l'interesse che essa suscitava era direttamente connesso al timore di provvedimenti immediati. Nella risposta al questionario sulle nazionalizzazioni, la Fiat, pur non escludendo la possibilità di nazionalizzare «le imprese che provvedono a forniture e servizi di interesse generale e di carattere fondamentale per la vita della collettività, come, ad esempio acqua, energia elettrica e simili» [106] aveva contestualmente chiarito di ritenere il settore automobilistico escluso da simili misure. Altri si erano mossi su una linea di possibilismo, peraltro più apparente che reale, dal presidente della Confindustria [107] alla società Montecatini, la quale aveva indicato l'opportunità di conservare alla mano pubblica l'intero settore del credito, il trasporto ferroviario e aereo nonché settori strategici rilevanti per la difesa nazionale e non aveva mancato di manifestare una certa apertura su eventuali provvedimenti nei confronti dell'industria meccanica, elettrica e siderurgica, per la parte di quest'ultima ancora nelle mani dei privati. Ovviamente, qualsiasi ipotesi di nazionalizzazione veniva drasticamente esclusa per l'industria chimica:

> Per quanto riguarda il settore particolare nostro, quello dell'industria chimica, la complementarità delle lavorazioni, l'integrazione verticale della produzione, il fatto che in ben poche attività può ravvisarsi una situazione di monopolio, ci inducono a ritenere che una politica di nazionalizzazione sarebbe controproducente [108].

Come si è visto, la Relazione dava ampiamente conto anche della posizione maggiormente propensa a un'estesa politica di nazio-

nalizzazioni, «nella quale debbono farsi rientrare le opinioni espresse da taluni economisti e tecnici e da quasi tutte le forze di lavoro rappresentate dalle rispettive organizzazioni sindacali» [109] e secondo la quale la tendenza alla concentrazione costituiva una condizione strutturale di ogni moderno sistema capitalistico, per cui un ordinamento economico integralmente liberista, lungi dall'allontanare il rischio della formazione di oligarchie finanziarie e produttive, ne avrebbe, al contrario, costituito il presupposto.

> Non si disconosce che in Italia, come in altri paesi, l'azione dello Stato abbia favorito in passato i consorzi ed i cartelli obbligatori, avvalendosi per propri fini della loro organizzazione ma si afferma che l'abolizione della legislazione vigente in materia e la sua sostituzione con una legislazione diretta a combattere i consorzi ed i cartelli potrebbe al massimo contribuire al ritorno alla spontaneità delle forme di coalizione e non risolvere il problema generale. Rimarrebbero pur sempre operanti, in altri termini, le forze naturali della economia capitalistica, produttrici di concentrazioni e formazioni monopolistiche [110].

La nazionalizzazione, nella forma della statizzazione – per usare la terminologia adottata dalla Commissione – era conseguentemente indicata come l'unico strumento idoneo a impedire il consolidamento di potentati economico-politici senza sacrificare l'esigenza di una razionalizzazione del sistema produttivo. Al tempo stesso, concentrando nella mano pubblica il controllo pressoché esclusivo del credito e della grande impresa sarebbe stata resa possibile una pianificazione che, pur limitata al settore statizzato, non avrebbe mancato di influire sul comportamento degli imprenditori privati. Questa prospettiva era stata chiaramente esplicitata dal vice presidente dell'IRI, Antonio Pesenti, il quale, nella risposta al questionario n. 2, aveva sinteticamente riassunto gli indirizzi economici impliciti nella linea della «democrazia progressiva» enunciata dalle sinistre:

> La domanda fondamentale che viene posta è questa: se in uno Stato basato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione e quindi sulla libertà degli investimenti, sia possibile avere un'economia controllata che possa sviluppare la produzione e aumentare il benessere.
>
> In uno Stato socialista tale possibilità è ovvia e ciò è stato dimostrato chiaramente anche con l'esperienza in seguito all'esperimento sovietico.
>
> In uno Stato non socialista questa possibilità è stata giustamente

discussa e in modo particolare si è rilevata anche la deficienza degli organismi amministrativi di controllo.

A mio parere una politica di controllo da parte dello Stato è possibile, effettiva ed è utile all'intero Paese, quando lo Stato abbia nelle sue mani un certo potere economico attraverso la nazionalizzazione dei grandi complessi.

Con ciò lo Stato può dirigere effettivamente l'economia del Paese e la può dirigere in senso democratico, appunto perché le chiavi dell'economia non sono nelle mani di gruppi che cercano di far trionfare i loro interessi e dominano di fatto il potere statale, ma sono nelle mani dello Stato quale espressione della collettività democratica [111].

La prefigurazione di un sistema economico misto ma fortemente squilibrato a favore del comparto pubblico, sembrava tuttavia indicare più un modello di transizione verso una soluzione integralmente collettivistica che l'ipotesi di un'integrazione tra settore pubblico e settore privato governato dai princìpi della programmazione. In entrambe le ipotesi, comunque, restava del tutto in ombra la prospettiva di un intervento pubblico finalizzato, anche attraverso la produzione di norme di rango costituzionale, a definire modelli di comportamento e vincoli all'iniziativa economica in funzione antimonopolistica: da questo punto di vista, non era difficile rilevare un'obiettiva convergenza con le posizioni più drasticamente ostili alle nazionalizzazioni, di matrice liberista: nel corso della sua audizione, ad esempio, Pietro Ferrerio aveva seccamente negato l'efficacia delle leggi anti-trust statunitensi, dallo Sherman Act in avanti, e più in generale, l'utilità di una legislazione di quel tipo [112].

Indipendentemente dalla diversità di opinione riscontrata nel modo di concepire l'intervento dello Stato, – concludeva la Relazione – la grande maggioranza degli interpellati – rispondendo al quesito che chiedeva se l'intervento stesso dovesse avvenire automaticamente in casi stabiliti da apposite disposizioni di legge da emanarsi che definiscano la situazione di monopolio ovvero dovesse essere promosso di volta in volta – si è espressa in favore di un intervento da adottarsi di volta in volta preceduto da un'adeguata inchiesta pubblica [113].

Il dibattito sulle nazionalizzazioni e sull'intervento pubblico nella vita economica, che assorbì gran parte della riflessione dedicata dalla Commissione economica al tema della riforma industriale, non aveva ad oggetto soltanto ipotesi puramente teoriche o la predeterminazione di indirizzi futuri, ma era in larga misura fondato su un preciso e attualissimo presupposto: il controllo, in

taluni casi monopolistico, esercitato su numerosi comparti del sistema produttivo da parte di un grande soggetto pubblico, l'Istituto per la ricostruzione industriale.

Nato nel 1933, con il compito di procedere al salvataggio di aziende creditizie e industriali secondo modalità di intervento completamente diverse da quelle fino ad allora adottate, in special modo da parte della Sezione autonoma del Consorzio per sovvenzioni su valori industriali, trasformatosi nel 1926 in Istituto di liquidazioni, l'IRI si era trovato in possesso del 94 per cento delle azioni rispettivamente della Banca commerciale italiana e del Banco di Roma, nonché del 78 per cento delle azioni del Credito italiano. Poiché tali istituti avevano adottato il modello di condotta bancaria tedesco – contraddistinto per la possibilità di acquisire partecipazioni nell'industria e di concedere a quest'ultima finanziamenti anche per l'effettuazione di investimenti a lungo termine – l'IRI, attraverso le misure di smobilizzo, si era trovato a gestire pacchetti azionari disseminati in numerosi rami di attività industriale, conseguendo in alcuni di essi una posizione dominante.

Nel dopoguerra, mutati il clima politico e gli orientamenti della politica economica, si era iniziato a guardare con un certo sospetto all'Istituto, considerato un esito tipico dell'impostazione dirigistica e burocratica che aveva costituito il presupposto per il consolidamento delle tendenze oligarchiche in seno al sistema produttivo. Tale opinione era stata recepita anche in seno alla Commissione e la Relazione aveva sottolineato il parallelismo tra la tendenza enucleatasi nel corso degli anni '30 in seno al comparto privato, con la crescita esponenziale delle fusioni e l'accentuarsi dell'interdipendenza tra i grandi gruppi, e la creazione di un gruppo pubblico di dimensioni eccezionali, che sin dalla nascita aveva conseguito il controllo pressoché totale del traffico marittimo, una posizione di indiscusso predominio nella siderurgia e numerose partecipazioni nei più diversi settori della produzione [114].

Per quanto riguarda la navigazione di linea, a metà degli anni '30 il 90 per cento del tonnellaggio mercantile era sotto il controllo dell'IRI, che aveva avviato il riordino del settore mediante la creazione di quattro società (Tirrenia, Adriatica, Lloyd triestino, Italia) al posto delle nove preesistenti, con una rigorosa ripartizione dei traffici e delle rotte e con la previsione di un programma per la costruzione di nuove navi da realizzare nell'arco di un quinquennio. Per finanziare il complesso

di investimenti comportato da tale programma (circa 900 milioni di lire) era stata costituita nel 1936 la Società marittima Finmare, una *holding* il cui capitale sociale venne interamente sottoscritto dall'IRI mediante il conferimento delle azioni delle quattro società di navigazione.

Più complessa, invece, la vicenda che aveva accompagnato il passaggio di una larga fetta della siderurgia alla mano pubblica, poiché tale processo si era sostanziato nel tentativo di ridefinire gli indirizzi generali del settore, sintetizzati nel cosiddetto piano Sinigaglia (1937). Alla base del piano, vi era la constatazione dell'impossibilità di coprire il fabbisogno di materie prime con risorse interne e dell'esigenza di adeguare i costi di produzione ai prezzi di importazione del minerale, preferito al rottame. Ne derivava un programma volto a privilegiare la produzione su larga scala, concentrata in grandi stabilimenti a ciclo integrale e affiancata da una serie di interventi di razionalizzazione e riduzione del numero degli impianti, di intensificazione dello sfruttamento del minerale nazionale e di ridefinizione del ruolo dell'elettrosiderurgia, da lasciare comunque alle imprese private. Sulla base di tale prospettiva, l'IRI aveva proceduto nel 1937 alla costituzione della Finsider, società finanziaria siderurgica con capitale di 900 milioni di lire, anch'esso integralmente sottoscritto dall'Istituto stesso; fin dalla sua nascita, dunque, la società si trovava nelle condizioni di svolgere funzioni se non di programmazione, quanto meno di coordinamento settoriale, in quanto si trovavano sotto il suo controllo quattro grandi società operative (Ilva, Terni, Alti forni e acciaierie d'Italia, Società italiana di acciaierie Conegliano) in grado di condizionare l'andamento di tutto il comparto siderurgico.

Nel dopoguerra, differenziandosi alquanto dalle altre imprese facenti capo all'IRI, la Finsider accentuò una certa autonomia di indirizzo, confermando le scelte orientate ad un potenziamento produttivo, indicato dai suoi dirigenti, e in primo luogo dal presidente Sinigaglia, come volano in un processo di reindustrializzazione. Era inevitabile, però, che tale scelta comportasse un incremento della conflittualità con le aziende private del settore, favorevoli a un ridimensionamento del peso della siderurgia nell'economia nazionale che avrebbe potuto conseguentemente comportare anche il ridimensionamento del concorrente pubblico. Nella risposta al questionario n. 3, sull'IRI e la sua funzione nell'economia industriale italiana, la *holding* siderurgica pubblica era stata esplicita:

I rapporti fra le aziende siderurgiche controllate dall'IRI e quelle in mano all'iniziativa privata hanno dato sempre luogo ad antitesi e contrasti sulla scelta dell'indirizzo generale produttivo da dare alla siderurgia nazionale. Mentre le prime hanno sostenuto la necessità di orientarsi verso un'attrezzatura produttiva equilibrata fra gli impianti di altiforni e quelli a rottame, le seconde hanno difeso a oltranza gli impianti a carica fredda dei quali vi è in Italia una marcata esuberanza che è la causa prima dell'elevatezza dei costi di produzione. Si può ritenere che tali contrasti siano tuttora in atto[115].

Ma la presenza pubblica non si limitava a questi due settori: attraverso gli smobilizzi bancari l'IRI aveva conseguito posizioni di rilievo anche nel settore della telefonia (nel 1939 era nata la Stet, dallo scorporo delle attività telefoniche della Sip da quelle elettriche); nella cantieristica, dove era assurto a una posizione monopolistica; nella gomma e nella cellulosa, dove aveva svolto, senza molto successo, una funzione di promozione delle produzioni autarchiche; nell'industria elettrica, con l'acquisizione dell'Unes, più tardi ceduta alla Società meridionale di elettricità (episodio assai raro di dismissione).

Nel giro di pochi anni, comunque, l'IRI era andato ben oltre le attività di mero salvataggio di imprese e di tale realtà era stato preso atto con il decreto-legge 24 luglio 1937, n. 906 che sanciva il carattere permanente dell'ente, provvedendo contestualmente alla sua riorganizzazione mediante la soppressione della Sezione finanziamenti industriali (che aveva agito prevalentemente in funzione degli interventi di salvataggio), il conferimento di un fondo di dotazione e l'attribuzione della facoltà di assumere la gestione o procedere allo smobilizzo delle proprie partecipazioni, nonché di acquisirne di nuove sulla base di autonome determinazioni. Pertanto, nel dopoguerra, il raggruppamento delle imprese pubbliche costituiva una realtà consolidata, dalla quale difficilmente si sarebbe potuto prescindere per la formulazione di qualsiasi ipotesi sul futuro dell'industria italiana. Ciò peraltro non impedì che la stessa sopravvivenza dell'Istituto venisse posta in discussione da parte degli esponenti più oltranzisti della tendenza liberista, con l'interessato sostegno di quei gruppi (in particolare le aziende produttrici di elettricità) per i quali più frequentemente ricorrevano sollecitazioni nel senso della pubblicizzazione.

Questa avversione, peraltro, trovava validi supporti obiettivi nella difficile congiuntura che l'industria pubblica stava attraversando, a causa dei danni di guerra proporzionalmente su-

periori a quelli subìti dalle imprese private (gravi, in particolare, i danni degli impianti siderurgici del Mezzogiorno), di un indebitamento ormai giunto alla soglia di guardia e di una situazione sempre più grave sul versante occupazionale.

Ora — affermava il presidente Paratore — la permanenza di operai in soprannumero impedisce la ricostruzione perché occorre chiudere dei reparti, vendere delle macchine, fare delle aziende vitali, nel senso che esse possano dare dei prodotti da destinare all'esportazione, perno sempre della ricostruzione economica.

Posso dire, come presidente dell'IRI, che noi abbiamo un problema assillante: cercare lavoro per tutti gli operai delle aziende dipendenti. Ma oggi non è facile trovare lavoro per le aziende riconvertende.

Il problema è complicato anche dalla questione dei reduci. Anche le aziende che non hanno maestranze non interamente occupate, debbono assumere per disposizioni legislative e prefettizie, il 10 per cento dei reduci. Dal punto di vista sentimentale, è una cosa giustificabile, ma ciò aggrava la situazione delle aziende e le tesorerie cominciano ad esaurirsi. Ritengo che sia bene parlare chiaro agli operai, dicendo loro: la situazione è questa e non può durare [116].

Anche il pregresso coinvolgimento delle aziende del gruppo pubblico nelle iniziative autarchiche e nelle produzioni di guerra aveva concorso ad acutizzare l'insieme dei problemi riguardanti la riconversione e la riqualificazione produttiva e ciò contribuiva non poco a consolidare un clima di diffidenza nei confronti di un'entità che appariva indissolubilmente legata al passato e difficilmente ricollocabile in un diverso quadro di riferimento, economico e politico [117]. Effettivamente, nella prospettiva liberista, l'esistenza stessa di un ente pubblico con funzioni di gestione diretta di gruppi di imprese veniva a costituire un autentico controsenso, in contrasto netto con i principi di un assetto bene ordinato del sistema economico.

Tuttavia, a fianco delle dichiarazioni di principio, la Relazione non mancava di registrare un ampio consenso nei confronti delle modalità concrete con cui l'IRI aveva condotto le varie operazioni di salvataggio, ritenendosi da più parti che attraverso queste ultime si fosse comunque assicurata una valida tutela di interessi pubblici non trascurabili e, fatto ancor più rilevante, si fossero poste le permesse per il riordino dei rapporti tra banche e imprese (poi definitivamente regolati nella legge del 1936) e in generale per una redistribuzione di poteri

e funzioni tra i diversi soggetti pubblici competenti in materia di politica economica. A questo proposito, venivano posti in rilievo i vantaggi derivati dal nuovo assetto dell'Istituto di emissione, dato che in passato le operazioni di salvataggio condotte dall'Istituto di liquidazione si erano basate prevalentemente sullo sconto presso la Banca d'Italia delle cambiali girate dalle aziende in liquidazione agli istituti di credito, non privo di effetti inflazionistici, mentre l'IRI aveva operato in via preferenziale sul mercato, reperendo parte dei propri mezzi di finanziamento attraverso la mobilitazione del risparmio [118].

In fondo, il giudizio positivo espresso da autorevoli esponenti del mondo imprenditoriale sulle attività di salvataggio non faceva altro che precisare il principio generale della compatibilità di una presenza pubblica in un sistema di mercato, a condizione di circoscrivere tempi e modalità degli interventi, da considerare comunque strumentali al fine della conservazione degli equilibri dati. In questa ottica, l'esito positivo dei salvataggi avrebbe dovuto essere considerato comunque un evento da consegnare al passato e il giudizio su di essi non avrebbe dovuto in alcun modo porre in discussione, per l'avvenire, l'assioma della loro antieconomicità a causa degli oneri inevitabilmente destinati a risolversi in un costo gravante su tutta la collettività.

> Su questo argomento — si affermava nella Relazione — rimangono sempre attuali e non superate (se non in parte) le dimostrazioni e le conclusioni della dottrina economica (Pantaleoni) la quale dimostra che ogni salvataggio consiste in una redistribuzione di danni i quali già si sono verificati nel passato a causa di una antieconomica gestione dell'impresa, la cui caduta ha l'effetto puramente rivelatore di errori che già sono stati commessi ed hanno prodotto le loro logiche conseguenze.

E poco più avanti:

> La caduta delle imprese, si è visto, ha un effetto risanatore del mercato, eliminando quelle meno economiche e consolidando il danno a carico degli imprenditori e dei possessori del capitale in essa investito. L'attività di salvataggio, invece, favorisce la conservazione in vita di imprese che hanno dimostrato di non essere gestite economicamente e così finisce (tranne in qualche caso) con l'infliggere nuove perdite alla collettività. Si ritorna quindi alla considerazione da cui si era partiti: la decisione ultima circa un'azione di salvataggio di imprese è decisione prevalentemente politica [...] [119].

Un altro elemento che pone ulteriormente in luce l'ambivalenza delle valutazioni sulla funzione e sul futuro dell'IRI riguardava la preoccupazione che il mantenimento di un sistema di imprese pubbliche comportasse un onere alla lunga insostenibile per la finanza pubblica. Tuttavia, nonostante l'insistenza sulla priorità di una consistente riduzione dei disavanzi aziendali, nella Relazione si finiva con il dare atto che l'incidenza sul bilancio dello Stato delle iniziative poste in essere in passato dall'Istituto era stata tollerabile, data anche la capacità di esso di indirizzarsi verso il risparmio privato; di conseguenza, anche i paventati oneri per la collettività venivano riconsiderati in una prospettiva più generale (ma anche più sfocata) volta a considerare il pregiudizio potenzialmente recato a tutta la società da una forma estesa di socializzazione delle perdite di qualche gruppo e dall'accentuarsi di una tendenza oligopolistica facente capo, in ultima analisi, al potere politico [120].

Nel passaggio dalle riserve di ordine teorico alla concretezza del dibattito programmatico, le posizioni si rendevano immediatamente più nette e leggibili nelle loro diversità e convergenze. In primo luogo vi erano coloro i quali, partendo da una visione radicalmente dottrinaria, propugnavano la immediata cessazione dell'attività dell'ente, la cui esistenza era considerata di per se stessa un elemento di distorsione del mercato. Affermava in proposito Alberto Frassati, all'epoca amministratore delegato dell'Italgas:

> L'IRI rappresenta la più grande immoralità che ci sia perché trova il denaro quando vuole. A noi non fa concorrenza; ma la concorrenza la fa a quattro o cinque altri settori industriali. È bene che ci sia un'industria favorita? Se sì, lo Stato le prenda tutte; ma non deve esserci un gruppo enorme come l'IRI a fare una concorrenza che io ritengo sleale.
>
> Quando si tratta di aumentare il capitale della SIP lo Stato tira fuori i milioni. Quando invece noi abbiamo bisogno di capitali, dobbiamo andarli a cercare e se li troviamo vuol dire che abbiamo amministrato con una certa fortuna e serietà.
>
> La forma IRI è da escludere».

E poco più oltre:

> «[...] l'IRI rappresenta un elemento di squilibrio fra tutte le industrie.
>
> Se per esempio io ho una modesta fabbrica di tubi come faccio

a vivere quando l'IRI ha tutte le agevolazioni e fabbrica tubi come me? Qualunque passività si dovesse verificare l'IRI se ne infischia perché lo Stato copre tutto. È impossibile che prosperi un'industria dove c'è un nucleo che non è un'industria ma che è lo Stato. Per restare nella logica bisogna organizzare tutta l'industria nell'orbita dello Stato, come fa il comunismo» [121].

A tale dichiarazione faceva eco, con espressioni pressoché identiche, Virginio Tedeschi, presidente delle Officine Savigliano, della società CEAT e della stessa Italgas: «Io sono dell'avviso che i compiti dell'IRI, se non si va verso il comunismo, dovrebbero cessare perché lo Stato non può interessarsi di tutte le industrie private né di una parte dell'industria privata» [122].

Anche la Società Edison, in posizione chiave nella produzione di energia elettrica, si era trovata in piena sintonia con queste posizioni:

> Riguardo alla funzione esercitata dall'IRI in generale nella vita economica del Paese, il nostro apprezzamento è assolutamente negativo per l'appoggio da parte dello Stato alle aziende controllate, le condizioni di favore loro accordate, etc. L'attività dell'Istituto, che si è risolta in un complesso di azioni antieconomiche che hanno gravato sull'intero Paese, costando al contribuente, ha favorito la creazione e il mantenimento di una attrezzatura industriale di cui oggi sentiamo tutto il peso. Sono sempre prevalse nell'azione dell'IRI le ragioni politiche su quelle economiche [123].

Queste petizioni di principio, che pure avevano riscosso un certo credito presso ambienti politici ed economici, più che svolgere un ruolo autonomo, finivano con l'offrire argomenti e giustificazioni per posizioni nella sostanza non dissimili ma più limitate nei fini e al tempo stesso più realistiche e rispondenti alle esigenze dei grandi gruppi privati. Secondo tale orientamento, di fatto affermatosi negli anni seguenti, il problema andava affrontato a partire dalla impossibilità, nella congiuntura post bellica, di procedere a una massiccia riprivatizzazione delle aziende del gruppo pubblico: una liquidazione a breve termine di quest'ultimo, quindi, appariva impraticabile, mentre sarebbe stato possibile inibire qualsiasi ulteriore espansione dell'area dell'impresa pubblica, da ricondurre progressivamente nell'ambito di settori produttivi ben definiti, e impedirne l'assunzione di indirizzi autonomi, differenziati o addirittura antagonistici rispetto ai *partner* privati, come sembrava stesse avvenendo per la siderurgia.

Dal punto di vista economico – affermava Angelo Costa – se si potesse pensare che l'industria privata fosse in grado di assorbire l'IRI, potremmo dire: liquidiamo l'IRI e facciamolo assorbire dai privati. Ma noi oggi non possiamo immaginare un'industria privata che sia in grado di prendere, per esempio, un'Ansaldo. Piuttosto, il problema IRI dovrebbe essere impostato e discusso in questo senso: alleggerirlo di tutto quello che non rientra nella funzione specifica di quell'organismo. Vediamo l'IRI fare l'albergatore, il che è assurdo. Nelle aziende che non possono essere cedute si dovrebbe, in conclusione, fare un processo inverso di quello che si è seguito nel passato: tendere a un progressivo frazionamento dei complessi industriali [124].

Sulla prospettiva della riprivatizzazione, una indicazione fondata su presupposti non dissimili, pur se con un diverso accento sul ruolo e sulla continuità delle presenza dell'impresa pubblica, era stata formulata da Leopoldo Piccardi:

Se poi dovesse prevalere una [...] politica liberista di riprivatizzazione essa non potrebbe avvenire se non attraverso notevoli difficoltà in un tempo molto notevole. Il complesso industriale dell'IRI non potrebbe essere messo sul mercato se non con grande lentezza, data la sua mole, soprattutto nelle attuali condizioni del mercato.

Oggi dovrei dare una risposta assolutamente negativa. Sapete quali sono le condizioni del mercato, sapete quale è stato il risultato di recenti operazioni di aumento di capitale, aumenti che sono stati assorbiti molto difficilmente dal mercato; e sapete quale è il corso dei titoli azionari. Io penso che anche domani non sarebbe agevole farlo e si dovrebbe realizzarlo con una certa graduatoria.

Per certi complessi industriali, come l'Ansaldo, sarebbe difficile anche in condizioni di mercato risanato: questi settori non potrebbero essere affidati alla iniziativa privata perché quando si arriva ad una certa dimensione aziendale si ha quasi un'incapacità del capitale privato ad assumere certe responsabilità [125].

Quanto al problema dell'omogeneità di indirizzo tra aziende private e pubbliche, la Relazione, sulla scorta di quanto era emerso nel corso delle attività conoscitive, aveva ribadito «il generale convincimento che non vi sia stata da parte delle aziende controllate una particolare unità d'azione o d'indirizzo, dato che esse si sono limitate a seguire la via tracciata dalle aziende private. Quindi non certo "neutralità" dell'IRI, altrimenti la sua funzione sarebbe stata perfettamente inutile, ma semplice astensione da interventi dettati da finalità extraeconomiche» [126].

In effetti, lo stesso ex commissario Piccardi aveva sottolineato la propensione dell'Istituto a lasciare impregiudicata l'autonomia delle singole imprese e a uniformarsi al comportamento proprio di un qualsiasi azionista privato, orientandosi in base alle indicazioni del mercato e attivando perfino dinamiche concorrenziali tra le diverse aziende del gruppo [127].

> L'IRI – confermava Ugo Mancini, direttore generale della Società anonima italiana per le fibre tessili artificiali, già Chatillon – era un azionista, e agiva come tutti gli altri azionisti. Non abbiamo visto un indirizzo particolare, né dal punto di vista economico né dal punto di vista sociale [128].

Del resto, nella risposta ai questionari, la società Edison, che, come si è visto, poteva annoverarsi tra i più decisi oppositori dell'industria pubblica, aveva ammesso l'assenza di un indirizzo specifico da parte di quest'ultima nel settore della produzione di energia: «Non si può neanche affermare che vi sia da parte delle imprese controllate dall'IRI una particolare unità d'azione o di indirizzo dato che queste si sono limitate a seguire la via tracciata dalle aziende private» [129].

Per gli imprenditori privati questo riconoscimento sul comportamento passato implicava anche un auspicio per il futuro: una volta accettata la prospettiva di un insediamento duraturo dell'industria pubblica nel panorama del sistema produttivo, era comunque indispensabile assicurarne la posizione subalterna nell'ambito di un progetto di ricostruzione guidato comunque dal capitale privato. Lo stesso Piccardi aveva sinteticamente offerto la giustificazione di tale assetto affermando: «[...] il segreto dell'IRI è stato quello di portare il controllo dello Stato da una forma pubblicistica a una forma privatistica» [130]: in altri termini, coesistenza di soggetti pubblici e privati, ma in un quadro di regole strettamente privatistico.

In effetti, soltanto la Finsider, come si è sopra accennato, aveva manifestato una certa propensione a porsi come soggetto autonomo portatore di un proprio progetto di industrializzazione, tanto è vero che Giovanni Falck, il principale esponente della siderurgia privata, nel corso della sua audizione aveva criticato senza mezzi termini il modello propugnato da Oscar Sinigaglia, non esitando a spostare il confronto su un terreno più immediatamente politico:

... non credo ai grandi sviluppi della siderurgia in Italia, che anzi dovrà essere mantenuta su un piano modesto. La siderurgia dà vita ad un'industria meccanica, che in Italia ha caratteristiche un po' particolari e che è disseminata, salvo qualche caso particolare, in una quantità di aziende medie e piccole.

Queste non possono pensare a rifornirsi all'estero e quindi, dati i loro modesti fabbisogni suddivisi in molti tipi e qualità di acciai, un'industria siderurgica italiana è senz'altro indispensabile pur non potendo avere la pretesa di soddisfare a tutte le possibilità del consumo italiano, che d'altra parte è unitariamente molto basso. L'industria siderurgica italiana dovrebbe essere un'industria complementare, indispensabile per i bisogni più minuti della Nazione; lasciando che i grandi acquisti della produzione di massa, come rotaie, etc., possano avvenire all'estero. Se l'Italia fosse un Paese a mire imperialistiche, come prima, capirei la necessità di una grande siderurgia, come ai tempi in cui il fascismo pensava di arrivare agli otto milioni di tonnellate-anno. Poiché i privati non si sentivano di seguire quella strada, era intervenuto lo Stato, con i programmi di grandi impianti a ciclo integrale [131].

La tendenza autonomistica della Finsider, peraltro, non trovava dei riscontri incoraggianti neanche negli interlocutori presumibilmente più coinvolgibili in un programma di potenziamento della produzione siderurgica. Lo stesso amministratore delegato della FIAT, Vittorio Valletta, aveva ostentato una certa indifferenza su tale prospettiva:

La siderurgia italiana è ben poca cosa, 2 milioni di tonnellate all'anno. Questo è quanto possiamo produrre in base alla capacità attuale degli impianti. Il bisogno italiano sarà, secondo me, di 4, 6, 8 milioni di tonnellate, non meno. Per fare tutto ciò occorrono impianti modernissimi, costosissimi e impiego di mano d'opera: 100-200 mila persone. Qui comincia il problema. Oltre i 2 milioni, cosa si fa? Facciamo degli impianti in Italia, insieme, per il bacino del Mediterraneo e per l'Oriente, etc., oppure importare tutto dagli americani? Questo va deciso con loro. Volete importare tutto voi? Va bene, ma dateci un prezzo internazionale [132].

In effetti, il momento non era tale da lasciar prevedere un consenso esteso ai progetti maturati in seno alla siderurgia pubblica; vi ostavano non solo un'adesione dottrinaria ai principi liberisti combinata all'ostilità del comparto privato, timoroso della crescita ulteriore di un concorrente assai minaccioso, ma anche le diffuse incertezze sulla dimensione e sugli indirizzi del pro-

gramma di industrializzazione da intraprendere e sulla collocazione dell'Italia nell'ambito della futura divisione mondiale del lavoro. Questi interrogativi avrebbero trovato una risposta solo alcuni anni più tardi, quando, in seguito al decollo economico legato alla favorevole congiuntura interna e internazionale determinatasi a metà degli anni '50, la posizione italiana nel blocco occidentale si sarebbe stabilizzata secondo modalità solo pochi anni prima impensabili.

Nei primi mesi del 1946, comunque, si esprimeva con una certa forza l'istanza di un frazionamento e insieme di un ridimensionamento dell'area delle partecipazioni statali, sostenuta dagli imprenditori privati, ma non contraddetta, almeno per taluni aspetti, dagli uomini succedutisi alla guida dell'ente pubblico. Leopoldo Piccardi e Giuseppe Paratore avevano escluso entrambi qualsiasi ipotesi di espansione dell'IRI: in particolare, il primo, pur scartando l'ipotesi di una frammentazione del sistema delle partecipazioni statali, avanzata da Angelo Costa, aveva accolto invece l'idea di una specializzazione dell'ente per specifici comparti produttivi [133], mentre il secondo aveva sottolineato le gravi difficoltà dell'Istituto, tali da fare escludere, per una lunga fase, non solo la auspicabilità ma anche la praticabilità di una politica di espansione [134].

Restava comunque fermo il principio per cui il quadro di riferimento giuridico ed economico di azione dell'Istituto dovesse essere saldamente ancorato al modello privatistico della *holding* finanziaria incaricata di gestire le partecipazioni di un unico proprietario.

Le attività delle aziende IRI — precisava la Relazione — hanno infatti continuato a svolgersi più o meno parallelamente con quelle di similari aziende facenti capo all'iniziativa privata; ciascuna azienda ha costituito una unità economica e organizzativa il cui impulso è stato il conseguimento di un utile. Anzi, le aziende controllate hanno mantenuto la loro forma privatistica e sono rimaste soggette alla normale legislazione commerciale e fiscale, con la differenza che il capitale, nella sua totalità o nella sua maggioranza, invece di essere disperso in una massa amorfa di azionisti, o concentrato nelle mani di gruppi particolari, è detenuto da una *holding* a carattere pubblico, la quale può talora predisporre ed attuare programmi di razionalizzazione e concentrazione degli impianti e delle imprese, di investimenti e disinvestimenti che difficilmente singoli gruppi necessariamente di assai più ridotte dimensioni, dato un complesso economico limitato quale è quello italiano, sarebbero in grado di affrontare [135].

Si cercava, in tal modo, di trovare un punto di mediazione, almeno negli enunciati di carattere generale, tra gli orientamenti espressi dall'industria privata e le intenzioni di chi, partendo da presupposti diametralmente opposti, puntava ad imputare a una serie di soggetti istituzionali, esistenti o da istituire, l'esercizio di una funzione centralizzata di indirizzo dell'economia. In una simile prospettiva, infatti, natura e funzioni dell'IRI avrebbero dovuto subire una profonda modificazione, attraverso l'assunzione di un ruolo specifico in ordine alla determinazione delle linee di politica industriale e nel contesto di un sistema produttivo almeno parzialmente pianificato. Peraltro, pur restando nell'ambito di scelte circoscritte al perseguimento di finalità congiunturali, lo stesso Piccardi non aveva escluso la possibilità che l'IRI potesse assumere quel ruolo di programmazione settoriale che, anche prima della guerra, gli si era cercato di assegnare: «L'IRI si stava anche accingendo a svolgere un'opera più permanente di pianificazione, tracciando direttive di carattere più organico, si stava accingendo a porre allo studio i maggiori problemi di orientamento industriale. [...] Per quanto questi provvedimenti potessero essere opportuni, costituendo essi la base sulla quale si sarebbe potuta assidere un'opera di vera pianificazione, le difficoltà incontrate sono state enormi» [136].

Le difficoltà cui accennava l'ex commissario dell'IRI non avevano ovviamente un presupposto soltanto tecnico, ma anche e soprattutto politico. Nelle audizioni, l'unica voce che si era levata dal campo imprenditoriale non semplicemente a favore della conservazione di una presenza pubblica significativa nell'industria ma anche per l'attribuzione all'Istituto di funzioni di indirizzo e di programmazione era stata quella di Luigi Morandi, che, interrogato sui soggetti pubblici da coinvolgere per l'eventuale predisposizione del piano economico, aveva prospettato un'ipotesi di riconversione funzionale fortemente caratterizzata in senso specialistico e tecnocratico:

Io penso all'IRI. C'è la tendenza a credere sia un organo inefficiente; ma io ritengo che bisogna farne un organismo nuovo, dove vi siano degli economisti, dei tecnici che abbiano veramente la possibilità di avere quei contatti cui prima accennavo, con le aziende e quindi con i settori industriali. Il piano non può essere fatto, a mio avviso, da un ufficio i cui componenti si chiudono in una stanza e stendono poi la traccia. [...] Quindi occorre avvalersi di elementi che venga-

no dall'industria, che abbiano vissuto negli uffici studi, che abbiano dimostrato una particolare attitudine a questi studi, che vi abbiano una passione[137].

Le affermazioni del direttore generale della società Montecatini trovavano alcuni punti di contatto con le posizioni espresse dalle organizzazioni sindacali e dai partiti di sinistra, sostanzialmente favorevoli alla stabilizzazione della struttura imprenditoriale pubblica, come mostravano le risposte al questionario n. 3 da parte delle camere del lavoro di La Spezia e Verona, interpellate sull'argomento[138]. Il medesimo punto di vista era stato esposto più compiutamente da Antonio Pesenti:

> L'IRI dovrà avere un'utilissima funzione nel futuro per l'economia generale essendo l'organismo tecnicamente più attrezzato per svolgere opera di coordinamento generale per la nostra politica industriale, in modo particolare per la ricostruzione e per la ripresa economica.
>
> Esso inoltre potrà gestire attraverso le forme normali le altre aziende eventualmente nazionalizzate coordinandone l'attività economica e con ciò esercitare una grande influenza in tutta la vita economica del Paese.
>
> Per questi scopi è chiaro che è necessaria una riforma dell'IRI, un suo riordinamento, sia nella riorganizzazione interna sia nella mentalità della sua azione[139].

In realtà, l'orientamento predominante, espresso anche nella Relazione, sia pure in forma aperta e problematica, si spingeva a considerare l'IRI «un mezzo tecnico di non trascurabile importanza, per iniziare e condurre, secondo gradi coordinati di sviluppo, il movimento di ricostruzione e conversione delle aziende controllate» condizionato però, nell'esercizio delle sue funzioni, all'osservanza delle regole del mercato e all'adozione di criteri di economicità della gestione, al fine di evitare la trasformazione delle aziende pubbliche in «pompe aspiranti continuamente il pubblico denaro senza pratica utilità ai fini della ricostruzione, anzi con il pericolo di sconvolgere completamente il già deficitario bilancio dello Stato»[140].

Superata la fase congiunturale, proseguiva la Relazione, si sarebbe comunque posto il problema della sopravvivenza dell'IRI, difficilmente giustificabile sia in un regime di libero mercato, dove al massimo sarebbe stato concepibile un demanio mobiliare dello Stato, gestibile come una qualsiasi entrata extra-

tributaria, sia in un regime integralmente collettivistico che ben poco si sarebbe giovato dell'ibrida soluzione offerta da un ente pubblico assoggettato alle regole del diritto comune potendo predisporre più penetranti strumenti di direzione e di attuazione del piano economico.

Tuttavia, espresse tali opzioni, la Relazione stessa si affrettava a definirle più tipi ideali che modelli di cui si potesse prevedere un'integrale attuazione. Nella definizione dei soggetti pubblici e privati chiamati a interagire nello scenario economico della ricostruzione, si faceva appello ad una dimensione più pragmatica della questione, a partire dalla constatazione del profondo radicamento dell'impresa pubblica nel tessuto produttivo del Paese.

> Non v'è dubbio che le due prime ipotesi costituiscono piuttosto estreme posizioni logiche che alternative di una scelta politica. Questa – almeno secondo le indicazioni che più presentano carattere di attendibilità – cadrà su un ordinamento misto, in cui alcuni elementi di piano tenderanno a coesistere ed a coordinarsi con forme e zone più o meno evidenti ed estese di economia di mercato. Una tale forma di economia mista può sembrare a taluno meno convincente (sebbene non manchino gli approfondimenti teorici in tale direzione) ma è già nella realtà quotidiana e sembra destinata a persistere, se pure le prevalenti correnti politiche possono di volta in volta fare sopravanzare gli elementi di piano avvicinandosi di più al limite del collettivismo, ovvero possano portare ad un *minimum* di interventi, realizzando forme più prossime all'economia di concorrenza.
>
> In un tale sistema intermedio si apre l'ulteriore scelta fra i metodi più o meno aperti o larvati di nazionalizzazione: l'intervento statale attraverso l'IRI può sembrare più adatto quando i settori da nazionalizzare siano ridotti all'essenziale e prevalgano nel quadro le forme di riorganizzazione capitalistica, alle quali l'IRI per la sua struttura più si avvicina»[141].

Le conclusioni della Commissione economica, pur nella loro equilibrata formulazione, accoglievano un aspetto qualificante delle posizioni liberiste soprattutto laddove si sottolineava il rischio che i costi relativi al risanamento e alla gestione delle imprese pubbliche potessero comportare un ulteriore aggravio del già pesantissimo disavanzo del bilancio statale: nei primi mesi del 1947, quando il Rapporto della Commissione economica fu trasmesso alla Assemblea Costituente, la preoccupazione di porre un freno alla crescente spesa pubblica e di introdurre misure correttive rispetto alle tensioni inflazionistiche agendo priori-

tariamente sul volume del deficit era più presente alle autorità di governo ed alle imprese di quanto non lo fosse l'ipotesi di una politica del disavanzo attuata attraverso un rigoroso e selettivo controllo degli interventi pubblici e finalizzata a fronteggiare i più gravi squilibri sociali ed economici. Un percorso del genere sarebbe stato suggerito, alcuni mesi più tardi, da Paul Hoffman, capo del gruppo di esperti statunitensi incaricati di sovrintendere alla gestione degli aiuti ERP, anche sulla scorta del raffronto con contemporanee esperienze di programmazione condotte in Francia e in Gran Bretagna senza intaccare il quadro complessivo dell'economia di mercato. Il fatto che un'ipotesi di pur limitata programmazione venisse pervicacemente rifiutata dai responsabili della politica economica e dal mondo dell'impresa era il segno di una diffusa e radicata intolleranza verso un intervento pubblico volto a regolare e limitare le dinamiche del mercato. Si definiva così un atteggiamento destinato a rimanere maggioritario nei primi anni di vita della Repubblica e a segnare tutta la fase di passaggio dalla dissoluzione della politica di unità nazionale al consolidamento del centrismo.

5. CONSIGLI DI GESTIONE E PARTECIPAZIONE OPERAIA

Già nelle pagine che precedono è stato ricordato più volte il nuovo clima politico e sociale determinatosi in tutta l'Italia settentrionale all'indomani della Liberazione, segnatamente nell'area del triangolo industriale, dove i CLN aziendali (CLNA) si erano sovente trovati nella condizione di dovere sostituire nelle loro funzioni dirigenti e proprietari fuggiti per timore delle conseguenze di atteggiamenti di acquiescenza, quando non di collaborazione, nei confronti delle autorità tedesche di occupazione e dell'amministrazione di Salò. Nella fase cruciale dell'insurrezione nazionale, il 24 aprile 1945, il CLNAI, con un decreto destinato a creare non pochi conflitti con il governo centrale e con gli Alleati, aveva legalizzato i consigli di gestione già istituiti in alcune aziende, fornendo così una sanzione giuridica a una situazione di fatto diffusa soprattutto nei grandi centri industriali dove gli stessi CLN avevano promosso o si erano trasformati essi stessi in consigli di gestione al fine di esercitare provvisoriamente i poteri di direzione aziendale, spesso congiuntamente ai commissari nominati dal CLNAI, in una fase

di transizione dai contorni alquanto indeterminati e dominata da una profonda incertezza sull'assetto futuro dei rapporti economici e sociali.

> Quelle dei CLNA – spiegava la Relazione – sono state funzioni essenzialmente politiche, essendosi assunti questi organi il compito politico della epurazione nelle aziende e quello di sopperire alla eventuale carenza di poteri da parte della direzione, nei casi di disorganizzazione. È specialmente in questi ultimi casi, che i Comitati di liberazione aziendali (organi paritetici interpartito formati secondo i principi informatori di tutti i CLN) hanno assunto anche temporaneamente funzioni economiche di direzione dell'azienda, soprattutto affiancando l'opera dei Commissari, là dove questi furono creati. I CLNA, sotto questo punto di vista, debbono considerarsi organi di emergenza, le cui funzioni sono andate via via esaurendosi con il ritorno del Paese a condizioni normali di vita economica e politica [142].

Queste considerazioni sul carattere transitorio dell'ordinamento sorto all'interno delle aziende nei giorni della Liberazione già risentivano di una certa decantazione di tutta la vicenda; una testimonianza meno asettica sul clima del momento, e indubbiamente rivelatrice di una condizione psicologica oltre che politica, era stata offerta da Antonio Roglio, membro del Consiglio di gestione della Breda di Milano:

> Noi della Breda, subito dopo il 25 aprile, abbiamo posto la questione dei consigli di gestione. In un primo tempo non avevamo, naturalmente, idee ben definite al riguardo. Abbiamo pensato che i comitati di liberazione esistenti al Nord potevano trasformarsi in consigli di gestione così come era stato stabilito dal CLN Alta Italia. Però, data la complessità di questi organismi, la questione non era ancora ben definita, specie per quanto riguarda le funzioni di questi consigli. In un primo tempo fu compiuta la giusta e necessaria epurazione degli elementi che si erano compromessi col fascismo repubblichino, che si erano resi responsabili di collaborazionismo e deportazioni. Da questa epurazione rimasero colpiti nella maggioranza i responsabili della direzione; infatti in tutte le fabbriche Breda di Milano non c'è più nessun dirigente della vecchia direzione, ma dirigenti nominati dal CLNAI e confermati in seguito dal Commissario in accordo col Comitato direttivo in funzione del Consiglio di gestione.
>
> Appena possibile, abbiamo formato il Consiglio di gestione. Il maggior ostacolo incontrato per la realizzazione di questa aspirazione da parte delle maestranze è stata la mancanza di una legge: dietro questa mancanza l'azienda si trincerava e si trincera tuttora [143].

Peraltro, proprio nel periodo in cui si svolgeva l'audizione del Roglio, l'assetto dei rapporti di forza all'interno delle aziende si era andato progressivamente ridisegnando secondo uno schema ben diverso da quello delineatosi alla fine della guerra: conclusa la fase del rientro dei dirigenti all'interno delle aziende, da parte degli imprenditori si mirava al pieno ripristino del tradizionale modello organizzativo gerarchico e alla rimozione di qualsiasi interferenza esterna potenzialmente lesiva del carattere unitario e accentrato dei processi di decisione. La stessa Relazione aveva dato conto di questa tendenza:

> Man mano però che la situazione si è venuta normalizzando i consigli di gestione si sono assestati su nuove basi, anche se non definitive, e non c'è dubbio che attualmente il movimento verso la partecipazione dei lavoratori alla gestione è entrato in una fase di maggior consapevolezza, con concreti dibattiti e positive soluzioni, essendosi riconosciuto come l'obbiettivo politico sociale del controllo dell'impresa non possa prescindere dall'osservanza di talune condizioni tecniche ed economiche [144].

In effetti, il riconoscimento dei consigli di gestione era scaturito da un compromesso tra le forze moderate e le sinistre all'interno del CLNAI: escluso unanimemente qualsiasi intento di qualificare i nuovi organismi come elementi molecolari di un tessuto istituzionale radicalmente alternativo, i consigli, per la loro composizione paritetica e per le funzioni loro attribuite, si erano subito caratterizzati come organismi di collaborazione sociale, garanti in primo luogo della continuità organizzativa e produttiva delle aziende. Anzi, in numerosi casi, il fondamento rappresentativo consentì a questi istituti di assumere provvedimenti per la ripresa produttiva che avrebbero potuto creare livelli elevati di conflittualità ove fossero stati adottati dalle precedenti dirigenze aziendali, per molti aspetti fortemente delegittimate [145].

Anche per questi motivi, a quasi un anno dalla Liberazione, il processo di normalizzazione all'interno delle imprese, per quanto già impostato nei suoi tratti essenziali, non procedeva più con la speditezza da taluni desiderata e negli ambienti politici, economici e sindacali la problematica connessa alla definizione delle modalità riguardanti la partecipazione dei lavoratori al complesso della vita aziendale, era ancora fortemente dibattuta e reputata parte integrante della discussione sulla rifor-

ma industriale, i cui esiti avrebbero dovuto poi essere tradotti in disposizioni di rango costituzionale dall'Assemblea Costituente.

Nelle conclusioni della Commissione economica, il tema della partecipazione dei lavoratori andava oltre la questione dei consigli, per abbracciare altri aspetti del problema. In particolare, era stata esaminata la possibilità di prevedere forme di ripartizione degli utili di gestione tra le maestranze, secondo un modello di integrazione tra capitale e lavoro non estraneo al pensiero sociale cattolico, mentre lo stesso problema del coinvolgimento nella gestione veniva esaminato sia sotto il profilo della creazione di organi paritetici autonomi sia nella prospettiva dell'inserimento di rappresentanze dei dipendenti all'interno dei consigli di amministrazione.

La questione della partecipazione agli utili era stata liquidata in un modo alquanto sbrigativo dalla Commissione economica, secondo la quale «i motivi di indole sociale riguardanti il miglioramento delle condizioni dei lavoratori attraverso la partecipazione agli utili o con l'azionariato sono divenuti di minore attualità rispetto a quelli economico-tecnici della gestione, in merito ai quali più vive sono le discussioni fra le diverse correnti che rappresentano le istanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e fra gli studiosi»[146].

Anche sulla scorta delle risposte ai quesiti contenuti nel questionario n. 5 (sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione) fornite da datori di lavoro, organizzazioni sindacali e pubbliche amministrazioni, l'ipotesi di forme di azionariato operaio veniva respinta come modello regressivo di impostazione delle relazioni industriali. Da parte imprenditoriale si eccepiva l'esiguità dei benefici possibili, considerato che si sarebbe legata una quota del reddito operaio all'andamento fluttuante del mercato mobiliare, mentre da parte delle organizzazioni sindacali si guardava con sospetto a forme di associazione che avrebbero potuto incentivare una mentalità corporativa nel mondo del lavoro.

L'azionariato operaio — aveva affermato il Centro economico per la ricostruzione, che riuniva esperti vicini alle posizioni dei partiti di sinistra — e la partecipazione dei lavoratori agli utili aziendali sono da escludere, perché legando i lavoratori agli interessi del capitale tenderebbero a togliere loro la visione dell'interesse generale dell'economia nazionale[147].

A queste argomentazioni si aggiungevano ulteriori considerazioni sulla possibilità di determinare sostanziali disparità retributive tra i lavoratori in base alla differente redditività o al diverso grado di intensità di capitale nei vari comparti produttivi, con la conseguente incrinatura delle tradizionali forme di solidarietà di classe.

> [...] l'assegnazione di quote di utile ai lavoratori diversificherà grandemente da azienda a azienda non solo per la maggiore o minore produttività, ma anche per la differente proporzione tra mano d'opera e capitale; elementi questi a cui è estranea la capacità o l'intensità di prestazioni del lavoratore [...] [148].

Non aveva riscosso maggior successo la proposta di un accantonamento obbligatorio di quote fisse degli utili per il finanziamento di iniziative a carattere assistenziale e previdenziale per i lavoratori, se si eccettua la risposta dell'economista Antonio Fossati, che aveva caldeggiato la costituzione di un fondo pensionistico gestito da un ente assicurativo di dimensioni nazionali [149].

Ma in generale la questione ebbe scarsa eco nell'elaborazione della Commissione: «La partecipazione agli utili e all'azionariato sembrano, in base all'esperienza, forme storicamente superate e comunque, anche se in singoli casi possono avere benefici risultati, senza grande risultato se non collegate con la partecipazione alla gestione...» [150].

Era in realtà quest'ultimo il tema su cui maggiormente si concentrava l'attenzione. La Relazione, affrontandolo nei suoi termini generali, aveva posto in luce i motivi di ordine economico, tecnico e sociale che avrebbero potuto costituire i presupposti per l'introduzione di forme specifiche di partecipazione dei dipendenti alla gestione delle aziende, ma al tempo stesso aveva fortemente insistito sul carattere collaborativo e non conflittuale (da demandare, quest'ultimo, integralmente alla sfera sindacale) implicito nel concetto stesso di partecipazione, richiamando come precedenti storici non tanto l'esperienza consiliare che aveva scosso l'Europa del primo dopoguerra, quanto gli esperimenti di cogestione intrapresi nelle aziende britanniche e francesi per incrementare la produzione nel periodo bellico, quali i *joint production committees* e i *comités d'entreprises* [151].

Lo stesso presidente della Commissione economica, nel corso di un convegno organizzato dal Centro economico per la

ricostruzione, aveva delineato, per i nuovi organismi, un complesso di funzioni comunque circoscritto alla sfera della produzione.

Si tratta di vedere se l'aggiunta di questa nuova unità amministrativa rappresentata dai consigli di gestione non costituisca una remora e un impedimento maggiore all'anelito che hanno tutte le imprese verso una migliore e più alta produzione. È una finalità importantissima.

Anche noi dobbiamo assolutamente cercare di seguire la via che possa portare il Paese al massimo perfezionamento economico. Quindi dobbiamo con chiarezza guardare ai problemi economici e non a chi è portato a considerare tali problemi sotto l'aspetto ideologico [152].

La preoccupazione di mantenere la trattazione del problema nell'ambito di una concezione produttivistica si affacciava anche nella riflessione sull'ipotesi di includere rappresentanti dei dipendenti nei consigli di amministrazione e negli altri organi di vertice delle aziende. Peraltro, questa eventualità era considerata con scarso interesse anche da parte delle organizzazioni dei lavoratori: la Camera del lavoro di Bolzano proponeva di limitare tale forma di partecipazione all'espressione di un voto consultivo su singoli aspetti della gestione, «lasciando la responsabilità effettiva della loro (delle aziende) direzione al capitale privato, che ne partecipa» [153].

La stessa Commissione economica, prendendo atto della freddezza degli imprenditori e dello scarso interesse alla questione mostrato dalle organizzazioni sindacali, aveva concluso sottolineando l'inopportunità di un inserimento delle rappresentanze dei dipendenti negli organi di vertice delle aziende private, lasciando invece impregiudicata questa soluzione per le imprese pubbliche, dove l'esigenza di armonizzare le scelte produttive con le prescrizioni di piani generali o settoriali avrebbe potuto conferire un diverso significato all'attribuzione di poteri decisionali a una rappresentanza elettiva dei dipendenti.

Dal punto di vista delle funzioni che si sono chiarite, si ritiene, in base alle esperienze avutesi in numerose aziende italiane, che tali funzioni possano poco utilmente essere applicate con la semplice partecipazione dei lavoratori ai consigli d'amministrazione, escluse, s'intende, le aziende socializzate. Poiché è soprattutto nel campo tecnico-produttivo che i lavoratori possono dare un'efficace contributo alla soluzione dei problemi aziendali, non è quella del consiglio d'ammi-

nistrazione la sede più adatta per la discussione e la risoluzione dei problemi di un tale ordine, in specie perché nella pratica aziendale, essi vengono elaborati e risolti dagli organi direttivi posti alle dipendenze del consiglio d'amministrazione. In sostanza, è opportuno che la partecipazione dei lavoratori avvenga soprattutto nella fase di studio e di elaborazione dei problemi in questione [...]. Tuttavia, data la stretta connessione esistente tra i vari problemi, può essere opportuna la conoscenza da parte dei lavoratori [...] anche dei problemi non strettamente tecnico-produttivi trattati in seno al consiglio d'amministrazione. Per il raggiungimento di queste finalità, secondo qualche commissario, potrebbe bastare la partecipazione di un certo numero di lavoratori, scelti fra quelli che fanno parte degli organi di partecipazione dei lavoratori alla vita aziendale, alle sedute dei consigli d'amministrazione, in qualità di osservatori [154].

L'insistente accentuazione delle finalità di carattere tecnico e produttivo quale limite per definire l'ambito di competenza dei consigli di gestione non impediva che da parte delle imprese venisse inequivocabilmente espressa una profonda avversione verso qualsiasi forma di interferenza nella determinazione anche di singoli aspetti della vita aziendale e quindi, a maggior ragione verso i consigli di gestione. Contro questi ultimi la Confindustria aveva esplicitamente preso posizione con la circolare del 26 gennaio 1946, nella quale aveva espresso «un parere nettamente contrario» all'istituzionalizzazione di organismi la cui attività, lungi dal produrre effetti positivi sul piano della produttività «comprometterebbe irrimediabilmente l'efficienza della nostra economia, impedirebbe il riassetto dell'industria e costituirebbe, infine, un elemento deleterio per la pace sociale» [155].

Da parte dell'associazione degli industriali veniva chiaramente espressa in tal modo la consapevolezza che la premessa per il ripristino di un sistema fondato sulla più piena libertà dell'iniziativa privata dovesse poggiare in primo luogo sul completo ristabilimento degli assetti di potere tradizionali all'interno delle aziende, con l'affermazione dell'incontrastata supremazia del capitale sugli altri fattori produttivi.

Pertanto, gli imprenditori interpellati dalla Commissione economica non avevano mancato di insistere sull'esigenza di assicurare l'unità della direzione aziendale, minacciata dall'esistenza stessa dei consigli, l'istituzionalizzazione dei quali avrebbe inevitabilmente compromesso gli obiettivi di risanamento da tutti condivisi: nell'imputazione delle responsabilità e dei connessi poteri direttivi non sarebbe mai stato possibile porre sullo stes-

so piano il lavoro, remunerato con continuità e uniformità dal salario indipendentemente dall'andamento dell'impresa e il capitale che assume integralmente su di sé il rischio connesso all'iniziativa.

> La Confederazione dell'industria — precisava Angelo Costa — si è già espressa in senso negativo per i consigli di gestione. I motivi fondamentali sono questi: che siamo d'accordo sulle finalità che i consigli di gestione si vorrebbero proporre e che sarebbero il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori e particolarmente la possibilità di farli ascendere nel loro grado sociale, ma non crediamo che questo possa essere ottenuto con i consigli di gestione. [...] Non arriveremo mai alla elevazione dei singoli dicendo che eleviamo le masse, eleveremo solo, se mai, quei pochi che dicono di essere i rappresentanti delle masse e che viceversa le masse non rappresentano [156].

Nel corso delle audizioni, numerosi altri imprenditori si erano espressi in piena sintonia con le posizioni enunciate da Angelo Costa: Pietro Ferrerio (Edison), Enrico Bezzi (Elettromeccanica Bezzi), Giovanni Falck, Carlo Pesenti, Guido Mazzonis; tutti unanimemente soffermandosi con ampiezza di argomentazioni sulla strumentalità dei consigli e sulla inadeguatezza delle competenze dei lavoratori a fronte dei problemi della gestione. Con notevole insistenza si segnalava anche l'ineguale partizione della responsabilità e del rischio tra capitale e lavoro, sebbene proprio su questo aspetto i fatti stessero offrendo una palese smentita alle argomentazioni imprenditoriali, considerato il vigore che andava assumendo nello stesso periodo la campagna mirante ad ottenere mano libera nei licenziamenti e destinata a sfociare negli accordi dell'autunno 1946.

> Il lavoratore — si legge nella risposta della società Montecatini al questionario n. 5 — non può personalmente sostituirsi al capitalista, sia nazionale che estero, il cui apporto è indispensabile per un maggiore potenziamento delle produzioni; neppure può sostituirsi all'imprenditore o gestore perché gli manca la competenza specifica e l'esperienza acquisita in lunghi anni di lotta economica. D'altra parte non è disposto a partecipare con l'imprenditore agli inevitabili rischi dell'impresa. In altre parole, il lavoratore (dirigente, tecnico, impiegato, operaio) coopera, e non gli si può chiedere altro, alla vita economica dell'azienda, esclusivamente lavorando [157].

Nel registrare fedelmente le motivazioni sulle quali poggiava la diffusa avversione degli imprenditori all'istituzionalizzazione dei

consigli di gestione, la Relazione non mancava di richiamare l'attenzione su posizioni più flessibili e aperte a valutazioni meno settarie del ruolo degli organismi di partecipazione dei lavoratori. Si trattava senza dubbio di un'area minoritaria e composita, nella quale confluivano quadri o dirigenti meno vincolati alla proprietà (come Pasquale Gallo, commissario nominato dal CLNAI all'Alfa Romeo) o più direttamente coinvolti nel processo produttivo, nonché alcuni titolari di piccole o medie imprese, particolarmente sensibili all'esigenza di contenere la conflittualità aziendale. Ad esempio, il direttore delle Officine meccaniche Savigliano (OMS), interrogato sull'esperienza dei consigli, aveva affermato:

> Su questo punto ho fatto in questi mesi le mie esperienze. Ho avuto occasione di esprimere le mie idee di fronte a industriali e mi sono dichiarato nettamente contrario all'avviso espresso dalla Confederazione dell'industria in modo così tassativamente negativo su questo argomento. [...] La mia idea [...] è che si debba assolutamente creare qualcosa che determini una collaborazione effettiva e spontanea fra capitale e lavoro, e questo non per ragioni di opportunità, o di pericolo, o per motivi contingenti di altro genere; ma proprio perché è un atto logico; neppure di giustizia, ma semplicemente logico.
>
> In fondo è giusto che nel processo produttivo anche i lavoratori dicano la loro parola e quando dico lavoratori intendo tutti, non solo i lavoratori manuali; intendo anche i dirigenti che non devono essere rappresentanti puri e semplici del capitale, ma elementi messi a posti di comando per sviluppare l'azienda nel modo più efficace e produttivo [158].

Altrettanto aperte erano le valutazioni dell'industriale meccanico Giuseppe Bianchi, del già ricordato commissario dell'Alfa Romeo Gallo, del direttore generale della Montecatini Luigi Morandi. Quest'ultimo, seguendo l'ipotesi di un rinnovamento istituzionale nel quale i soggetti della produzione industriale potessero trovare forme adeguate di rappresentanza, si era spinto oltre una prospettiva meramente produttivistica, tentando di delineare un raccordo tra le funzioni degli organismi di rappresentanza dei lavoratori e i compiti di predisposizione, attuazione e verifica degli strumenti della pianificazione industriale, in modo tale da prefigurare l'inserzione di un elemento democratico [159]; un'istanza complementare a tale progetto era stata invece espressa da Adelio Pace, membro del Consiglio di gestione della Montecatini, il quale aveva particolarmente insistito

sull'esigenza di un coordinamento tra i consigli operanti all'interno dei grandi complessi industriali e sulla necessità di un forte coinvolgimento dei quadri tecnici al fine di accrescere l'influenza degli organismi di rappresentanza del lavoro sull'organizzazione produttiva [160].

Il presupposto di questi consensi va ricercato comunque nell'approccio collaborativo e nella capacità dei consigli di svolgere un ruolo attivo di mediazione nella composizione dei conflitti e di prevenzione di processi di radicalizzazione difficilmente compatibili con gli obiettivi della ripresa e dell'incremento della produttività nelle aziende. È interessante in proposito la testimonianza di Mario Meneghina, membro del Consiglio di gestione della Innocenti, sul modo in cui erano stati affrontati dal consiglio stesso i problemi connessi alla riconversione produttiva e alla smobilitazione della mano d'opera in esubero, con un approccio fortemente pragmatico e realistico:

> Subito dopo la Liberazione si trattava di studiare il modo migliore per trasformare l'industria e portarla sul piano di una produzione di pace. Questo significava anche mutare il rapporto fra la manovalanza e gli operai specializzati perché, se durante il periodo in cui veniva effettuata la produzione bellica l'85 per cento della mano d'opera era composta da manovali e donne e solo il 15 per cento di operai qualificati e specializzati, per iniziare la produzione di pace progettata vi è l'assoluto bisogno di invertire questo rapporto e di avere soltanto il 15 per cento di manovali e un 85 per cento di operai qualificati. Costituito il consiglio di gestione, eletto regolarmente nel luglio dello scorso anno, ci siamo subito preoccupati del problema della smobilitazione di questa massa che non avremmo potuto assolutamente utilizzare; ciò che in parte abbiamo attuato attraverso la costituzione delle brigate della ricostruzione, adibite a lavori esterni di rimozione e trasporto macerie per conto del Comune. Molti lavoratori in eccesso li abbiamo collocati in altre aziende prendendo accordi con i relativi consigli di gestione, dove esistevano, attraverso il Comitato coordinatore dei consigli di gestione e con le relative commissioni interne e attraverso la Camera del lavoro. Coloro che provenivano dalla campagna sono tornati ai lavori agricoli. Siamo riusciti a smobilitare questi uomini e donne eccedenti parlando loro delle esigenze tecniche e finanziarie del momento e della necessità di salvare l'azienda [161].

Probabilmente il quadro tracciato peccava di ottimismo e non è da escludere un intento propagandistico, ma indubbiamente il semplice fatto di essersi accollati compiti così ingrati aveva contribuito a creare un certo consenso nei confronti degli orga-

nismi rappresentativi di fabbrica non soltanto negli ambienti sindacali o tra i partiti di sinistra, ma anche fra tutti coloro che, impegnati direttamente nella produzione, erano particolarmente sensibili all'esigenza di una rapida ricostruzione a livello aziendale, e pertanto disponibili a prendere in considerazione anche l'eventualità di una istituzionalizzazione dei consigli.

Su una linea più prudente (e che denunciava una certa diffidenza) si era collocato Roberto Tremelloni, che era intervenuto sulle funzioni ma soprattutto aveva insistito sui limiti da porre ai nuovi organismi:

> Io non sono contrario ai consigli di gestione. Ritengo però che sia indispensabile vedere con quale spirito sono attuati i consigli di gestione; se sono attuati per portare un tarlo roditore nelle imprese o se dovessero rappresentare un controllo oppressivo nelle aziende, non solo sono inutili, ma dannosi alla stessa classe lavoratrice. I consigli di gestione sono utili e debbono consentire l'immissione di forze o di energie prima inutilizzate. È per questo che ritengo che mentre il sindacato può utilmente e deve compiere la sua lotta di classe nell'officina attraverso le sue commissioni di fabbrica, non può prolungare questa lotta di classe nei consigli di gestione i quali, a mio avviso, devono essere organi di collaborazione sul terreno produttivo [162].

Tuttavia, anche dal punto di vista dei sostenitori più convinti della necessità di assicurare comunque un riconoscimento di livello istituzionale ai consigli, non si andava molto oltre la moderata impostazione caldeggiata dal vice presidente del CIAI.

> Per lo stato d'animo e il senso di comprensione già dimostrato dalla parte più eletta e tecnicamente preparata dei lavoratori – argomentava la Camera del lavoro di Alessandria – escludiamo che i consigli di gestione possano recare pregiudizio all'efficienza produttiva.
>
> Siamo al contrario convinti che:
>
> a) essi eserciterebbero una benefica azione di distensione dei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori;
>
> b) darebbero ai lavoratori un senso di maggiore dignità e consapevolezza della loro importanza nel ruolo della produzione;
>
> c) costituirebbero un incentivo a una più efficace collaborazione sia quantitativa che qualitativa;
>
> d) li renderebbe più consapevoli di molteplici elementi che condizionano favorevolmente o anche sfavorevolmente, la fissazione dei salari;
>
> e) porrebbero il problema sociale dei rapporti di lavoro su di un piano di più agevole soluzione [163].

In effetti, la definizione di una sfera di attribuzioni modellata prevalentemente sui temi dell'organizzazione produttiva costituiva un elemento qualificante anche delle posizioni sostenute dalle organizzazioni sindacali e dai partiti di sinistra. Questa impostazione traeva il proprio fondamento politico dall'idea, che si era andata elaborando in seno alle componenti organizzate del movimento operaio, dell'irreversibilità del processo che aveva portato le classi lavoratrici ad assumere un ruolo dirigente a carattere generale nel corso della guerra di Liberazione, ruolo che – come aveva affermato Antonio Pesenti nella presentazione del già ricordato convegno del Centro economico per la ricostruzione – le aveva collocate non più solo «sul terreno di classe, ma anche su quello nazionale»; con riferimento alla problematica specifica delle relazioni industriali, questo assunto si era tradotto proprio nell'indicazione della necessità di pervenire all'integrazione del tradizionale livello di iniziativa puramente sindacale finalizzato alla tutela delle condizioni di vita e di lavoro, con la rivendicazione del pieno coinvolgimento nelle scelte relative «all'orientamento e alla direzione della produzione» [164].

Inoltre, su questo terreno, in coerenza con le scelte attuate sulla base della strategia dell'unità nazionale, sarebbe stato possibile anche verificare le potenziali convergenze tra le forze storiche del movimento operaio e altre componenti di estrazione laica e cattolica che nei consigli avevano individuato uno strumento di evoluzione dei rapporti di collaborazione tra le classi, preliminare anche a eventuali modificazioni dei rapporti di proprietà, verso forme di compartecipazione di capitale e lavoro.

> Noi – aveva affermato in proposito Luigi Morelli – vogliamo sostituire questo contratto di lavoro con il contratto di società. È una prima fase, e poi arriverà una fase successiva. A cosa tende il consiglio di gestione? È un tentativo per mettere sullo stesso piano di eguaglianza il lavoratore e il datore di lavoro, per far sì che essendo interessati al perfezionamento e all'aumento della produzione e al reddito dell'azienda, diventino entrambi col contratto di società, dei consoci impegnati a fare ciascuno il maggiore sforzo possibile e a dare con la migliore capacità la maggiore attività di lavoro e nel contempo operanti in modo che questa produzione non serva a fini speculativi ed egoistici, ma serva a fini sociali nell'interesse di tutte e due le classi [165].

Su un altro versante, la preoccupazione di lasciare impregiudicato il ruolo delle organizzazioni sindacali e dei partiti induce-

va le forze che avevano effettuato una scelta favorevole ai consigli di gestione a sostenere la rivendicazione di un loro riconoscimento legale anche come mezzo per definirne l'ambito di azione e scongiurare la possibilità di sconfinamenti indebiti nella sfera rivendicativa o in quella politica.

L'esigenza di stabilizzare mediante una apposita disciplina legislativa l'esperienza dei consigli di gestione era effettivamente ricorrente nelle dichiarazioni degli esponenti sindacali e dei consigli stessi ascoltati dalla Commissione economica e trovava una motivato fondatamento nell'intento di contrastare l'attiva propaganda di segno opposto portata avanti dalla Confindustria. Al tempo stesso, però, emergeva una notevole prudenza nei confronti di una eventuale soluzione normativa dai contenuti eccessivamente minuziosi, nel timore che essa finisse con l'irrigidire un'esperienza ancora troppo limitata trasformandosi da fattore di promozione in elemento di freno.

Io credo – aveva sostenuto Adelio Pace – che la legge dovrebbe fissare soltanto i principi fondamentali a cui dovrebbero ispirarsi i consigli di gestione, perché la soluzione dei dettagli è un problema molto difficile. I consigli di gestione, essendo organismi democratici, subiscono una continua trasformazione per adeguarsi alle necessità dell'industria. Irrigidirsi in una forma ristretta potrebbe essere pericoloso in quanto potrebbe avere come conseguenza di far cadere i consigli in continue contraddizioni che comprometterebbero la loro vita.

Una legge è assolutamente necessaria; ma è anche vero che nelle aziende si possono attuare i consigli di gestione indipendentemente dal fatto che esista o meno una legge al riguardo, perché non è vero che la loro costituzione porti a una disfunzione all'interno dell'azienda. Il dire che i consigli di gestione infirmino l'unità di comando di un'impresa e il suo buon funzionamento è una cosa assurda. Noi vediamo infatti che vi sono confusioni in quelle imprese che non hanno i consigli di gestione. Comunque la legge dovrebbe limitarsi a definire i poteri dei consigli di gestione [166].

Nell'impostazione più diffusa, e sostenuta, pur con diverse sfumature, da comunisti e socialisti, la legge avrebbe dovuto dunque limitarsi a recepire i principi di carattere generale emersi dall'esperienza maturata fino a quel momento in ordine sia alla composizione che alle funzioni dei nuovi organismi. Essa avrebbe dovuto in primo luogo sancire il principio della composizione paritetica, prevedendo una componente elettiva in rappresentanza dei lavoratori e una componente espressa dalla proprietà,

assicurando comunque la presidenza al responsabile della produzione, il cui voto avrebbe dovuto anche dirimere gli eventuali conflitti tra le diverse componenti; meno chiara risultava la prospettazione delle attribuzioni, anche se veniva riaffermata l'esigenza di attribuire poteri deliberativi e non solo consultivi nelle limitate materie devolute alla competenza del consiglio, comunque circoscritte all'ambito della produzione in modo tale da non pregiudicare la responsabilità e i poteri decisionali dell'imprenditore.

Pur con queste limitazioni, i consigli di gestione venivano implicitamente investiti di una non trascurabile funzione politica, come articolazione non secondaria della strategia di apertura nei confronti del ceto medio condotta dai partiti operai e indirizzata, in questo caso, verso i gruppi professionali più direttamente coinvolti nella produzione, con livelli medio-alti di responsabilità. Ad essi, facendo leva sui temi della ricostruzione nazionale, veniva proposto un terreno di convergenza basato sulle esigenze di recupero della produttività dell'intero sistema produttivo, nella prospettiva di sperimentare forme di raccordo duraturo tra ceti, professionalità e competenze tradizionalmente separati nel contesto dell'impresa, e non soltanto in esso.

Non sorprende pertanto che un dirigente politico sensibile a queste problematiche come Rodolfo Morandi, assumendo la titolarità del dicastero dell'industria nel secondo Governo De Gasperi, si fosse assunto l'impegno di elaborare il progetto legislativo più organico e compiuto sull'assetto dei consigli di gestione, avvalendosi della consulenza tecnica di Massimo Severo Giannini [167].

Il progetto, che assorbiva una precedente proposta D'Aragona, venne portato a termine nel novembre 1946, dopo avere ottenuto l'approvazione del primo Convegno nazionale dei consigli di gestione che si era riunito il mese precedente in un clima segnato dal crescente logoramento del quadro politico di unità nazionale e dai progressi dell'offensiva moderata che proprio all'interno delle aziende aveva registrato consistenti successi con il conseguente consolidamento delle posizioni dei gruppi dirigenti la cui posizione era apparsa assai indebolita all'indomani della Liberazione.

L'articolato e la relazione che l'accompagnava riprendevano temi e proposte emersi nel corso delle audizioni tenute innanzi alla Commissione economica, pur riflettendo ampiamen-

te anche la particolare sensibilità politica del Ministro, preoccupato innanzi tutto di gettare solide fondamenta alla politica di alleanze della classe operaia anche mediante la diffusione di un'approfondita consapevolezza sui profili tecnici e produttivi della ricostruzione.

In sintesi il progetto [168] assegnava ai consigli di gestione tre funzioni essenziali: una funzione consultiva nei confronti della direzione d'impresa e, se richiesto, del Ministro dell'industria sugli indirizzi produttivi e sui relativi programmi, sulla razionalizzazione e ammodernamento degli impianti nonché sulla ripartizione delle maestranze; una funzione propositiva, da ricondurre più strettamente alle questioni di carattere tecnico-produttivo, finalizzata a canalizzare la partecipazione dei lavoratori e dei tecnici alla predisposizione dei piani aziendali; una funzione di controllo relativa all'attuazione e alla verifica dei piani a carattere generale e settoriale della singola impresa o di un gruppo.

La composizione paritetica (metà dei componenti nominati dalla direzione e metà eletti dai dipendenti) avrebbe dovuto garantire da qualsiasi tendenza allo straripamento rispetto alle funzioni elencate, mentre la determinazione di una soglia minima di duecentocinquanta dipendenti nel triennio precedente alla entrata in vigore della legge, pur con alcune deroghe soggette ad autorizzazione ministeriale, escludeva la piccola e media impresa (che rappresentava una quota consistente dell'apparato produttivo nazionale) dall'obbligo di istituire i consigli.

Il progetto Morandi, pur nella sua notevole moderazione, rispecchiava comunque l'intento di assegnare ai consigli un ruolo di supporto essenziale per il conseguimento degli obiettivi della ripresa produttiva, come si può dedurre anche dalla previsione di una rigorosa incompatibilità tra l'appartenenza al consiglio e l'assunzione di cariche sindacali nell'ambito delle commissioni interne, finalizzata a contenere eventuali spinte in direzione pansindacalista che avrebbero probabilmente finito con il configurare un ruolo rivendicativo dei consigli e il conseguente inasprimento della conflittualità aziendale.

Tuttavia, già nell'autunno 1946 era evidente che il rapido mutamento degli equilibri politici stava facendo venire meno i presupposti per l'approvazione di una disciplina legislativa così profondamente innovativa. Il progetto, anzi, sarebbe stato rapidamente accantonato, seguendo così la sorte di altre analoghe iniziative mosse dall'intento di introdurre elementi di pro-

grammazione o di semplice controllo pubblico sulla vita economica, in contrasto con l'impostazione liberista destinata a caratterizzare i governi successivi all'esclusione delle sinistre. In questo arco di tempo l'esperienza dei consigli di gestione si consumò rapidamente e la loro sopravvivenza puramente formale fino a poco dopo le elezioni del 1948 non servì a restituire slancio a quello che era stato – e sarebbe rimasto – l'unico tentativo di introdurre – sia pure con molte cautele – un modello sperimentale di democrazia economica nella nuova Italia democratica e repubblicana.

Note

1. Cfr. Ministero per la Costituente, *Bollettino di informazione e documentazione*, I, n. 3, 10 dicembre 1945. Dalla premessa al Rapporto della Commissione economica all'Assemblea Costituente si apprende che la Sottocommissione per l'industria tenne le proprie sedute da novembre a gennaio per predisporre un programma di lavoro e i questionari. Le audizioni furono tenute in 77 sedute, concentrate nei mesi di marzo e aprile 1946. All'industria sono dedicati tre volumi del Rapporto: il primo, diviso in due tomi, con distinta numerazione delle pagine, contiene la Relazione predisposta dalla Sottocommissione; il secondo raccoglie i resoconti stenografici delle audizioni e il terzo comprende le risposte ai questionari e quattro brevi monografie (M. Ungaro, *L'industria elettrica italiana*; E. Anzilotti, *Misura del livello dei dazi delle tariffe doganali*; F. Coppola D'Anna, *Le società per azioni in Italia*; L. Federici, *Relazione tra i costi e i prezzi dell'industria e quelli dell'agricoltura in Italia*). Nelle note al testo, con «Relazione», seguito dalla relativa cifra, si indicheranno i due tomi che compongono il primo volume; con «Interrogatori», seguito dal nome e qualifica della persona ascoltata e dalla data dell'audizione, si indicherà il secondo volume; il terzo verrà indicato con la dizione «Questionari», seguito dal nome dei soggetti interpellati e dall'indicazione del questionario.

2. Un dettagliato resoconto sul piano di lavoro della Sottocommissione è contenuto in: Ministero per la Costituente, *Bollettino di informazione e documentazione*, I, n. 4, 20 dicembre 1945.

3. Cfr. M. De Cecco, *La politica economica durante la Ricostruzione*, in Stuart J. Woolf (a cura di), *Italia 1943-1950, la Ricostruzione*, Roma-Bari, 1974, p. 285 e segg.; C. Daneo, *La politica economica della Ricostruzione 1945-1949*, Torino, 1975, pp. 3-10; P. Saraceno, *Intervista sulla Ricostruzione*, Roma-Bari, 1976, p. 15 e segg.

4. Cfr. Istituto Nazionale di Statistica, *Censimento ed indagine per la ricostruzione industriale nazionale*, Roma, febbraio 1945.

5. Le vicende relative alla redazione dei vari piani sono sintetizzate nella Premessa del Piano per il 1946. Cfr. *Piano di massima per le importazioni industriali 1946*, a cura del Ministero dell'industria e del commercio con la collaborazione della Commissione economica del CLNAI e della Commis-

sione tecnica del CLN di Napoli, [S. L.], Roma, [1945]. Una ricostruzione della stessa vicenda è offerta da uno dei protagonisti in: P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, cit., pp. 45-73.

6. Cfr. *Piano di massima per le importazioni industriali per il 1946*, cit., p. 47.

7. Cfr. ivi, pp. 18-22.

8. Ivi, p. 52.

9. Confederazione generale dell'industria, *Annuario 1947*, Roma, p. 38.

10. Cfr. *Relazione*, 2, p. 66.

11. Cfr. *Annuario 1947*, cit., pp. 38-44.

12. *Interrogatori*, L. Piccardi, consigliere dell'Azienda rilievi alienazione residuati, 6 marzo 1946, p. 22.

13. «Nell'industria siderurgica è molto notevole la partecipazione statale: infatti essa è controllata prevalentemente attraverso l'IRI.

L'84 per cento della produzione della ghisa e dell'acciaio è concentrato in sole sei aziende o gruppi industriali e il 57 per cento è prodotto da aziende statali. La prima lavorazione del ferro e dell'acciaio è concentrata per il 79 per cento in cinque aziende, e il 54 per cento spetta alle aziende statali» (*Relazione*, 1, p. 25).

14. Cfr. *Interrogatori*, L. Piccardi, cit., p. 21.

15. *Ibid.*

16. *Interrogatori*, M. Ungaro, vice direttore dell'Istituto per la ricostruzione industriale, 7 marzo 1946, p. 46.

17. *Ibid.*

18. *Interrogatori*, G. Marzotto, presidente del consiglio di amministrazione del Lanificio Marzotto, 23 marzo 1946, p. 103.

19. Cfr. *Relazione*, 1, pp. 168-183.

20. Ivi, p. 54.

21. Ivi, p. 23.

22. Ivi, p. 125.

23. Ivi, p. 187.

24. Sulla vicenda, cfr. M. De Cecco, *La politica economica durante la ricostruzione*, cit., p. 287.

25. *Interrogatori*, A. Costa, presidente della Confederazione generale dell'industria italiana, 17 marzo 1946, p. 78.

26. *Interrogatori*, R. Tremelloni, vice presidente del Consiglio industriale Alta Italia, 30 marzo 1946, p. 219.

27. *Relazione*, 2, p. 142.

28. Cfr. ivi, p. 120.

29. *Ibid.*

30. Ivi, p. 140. Si aggiungeva che il fenomeno era esteso al punto da indurre la stessa Confindustria a proporre l'apposizione di un termine per l'avvio dei lavori successivamente al rilascio delle autorizzazioni.

31. Ivi, p. 142.

32. Ivi, p. 147.

33. *Interrogatori*, A. Costa, cit., p. 79.

34. *Interrogatori*, G. Paratore, presidente dell'Istituto per la ricostruzione industriale, 13 aprile 1946, p. 454.

35. A.P., Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta del 10 marzo 1947, p. 1944.

36. *Interrogatori*, L. Piccardi, cit., p. 26.
37. Cfr. A. Gambino, *Storia del dopoguerra, dalla Liberazione al potere DC*, Roma-Bari, 1988, p. 165 e segg.
38. *Interrogatori*, A. Costa, cit., p. 90.
39. *Relazione*, 2, p. 340.
40. *Interrogatori*, A. Costa, cit., p. 83.
41. Su questi temi, cfr. V. Foa, *Le strutture economiche e la politica economica del fascismo*, in *Fascismo e antifascismo (1918-1936): lezioni e testimonianze*, Milano, 1962, p. 285 e M. De Cecco, cit., p. 89.
42. Cfr. A. Gambino, *op. cit.*, p. 171.
43. *Interrogatori*, R. Juker, consigliere di amministrazione del cotonificio Cantoni, 25 marzo 1946, p. 121.
44. *Interrogatori*, G. Mazzonis, amministratore delegato del cotonificio Mazzonis, 9 aprile 1946, p. 427.
45. *Interrogatori*, G. Marzotto, presidente del consiglio di amministrazione del lanificio Marzotto, 23 marzo 1946, p. 107.
46. *Interrogatori*, G. Silva, direttore generale della Compagnia nazionale imprese elettriche, 6 marzo 1946, p. 38.
47. *Relazione*, 2, pp. 304-305.
48. *Ibid.*
49. Ivi, p. 307.
50. *Interrogatori*, C. Bresciani Turroni, presidente del Banco di Roma, 9 marzo 1946, pp. 63-64.
51. *Interrogatori*, A. Costa, cit., p. 82.
52. *Ibid.*
53. Cfr. *Interrogatori*, G. Paratore, cit., p. 454.
54. *Questionari*, Risposta della Società Edison al questionario n. 2, p. 23.
55. *Questionari*, Risposta della Società Fiat al questionario n. 2, p. 24.
56. *Questionari*, Risposta della Società Solvay e C. al questionario n. 2, p. 25.
57. *Interrogatori*, R. Tremelloni, cit., p. 226.
58. Cfr. *Interrogatori*, G. Falck, consigliere delegato delle Acciaierie e ferriere lombarde Falck, 29 marzo 1946, p. 203.
59. *Interrogatori*, G. Alberganti e L. Morelli, segretari della Camera del lavoro di Milano, 1 aprile 1946, p. 275.
60. *Ibid.*
61. Cfr. P. Di Loreto, *Togliatti e la «doppiezza»: il PCI tra democrazia e insurrezione (1944-1949)*, Bologna, 1991, pp. 156-157.
62. *Interrogatori*, G. Alberganti e L. Morelli, cit., p. 277.
63. Cfr. C. Daneo, *op. cit.*, pp. 103-107.
64. Si tenga presente che il Censimento industriale del 1937-39 aveva assunto come unità di calcolo statistico l'«esercizio industriale», per tale intendendosi la struttura nell'ambito della quale veniva condotto a termine un determinato processo produttivo: esso pertanto non era immediatamente identificabile né con un singolo stabilimento, né con la ragione sociale sotto la quale veniva svolta l'attività specifica.
65. *Relazione*, 1, p. 205.
66. Ivi, p. 246.
67. Cfr. ivi, p. 221.
68. *Ibid.*

69. Le sedici classi riguardavano le seguenti industrie: estrattive, del legno, alimentari, metallurgiche, meccaniche, dei minerali non metallici, edilizie, chimiche, della carta, poligrafiche, del cuoio e delle pelli, tessili, del vestiario, fotocinematografiche, elettriche e varie.

70. Cfr. *Relazione*, 1, pp. 221 e segg.

71. Cfr. ivi p. 215.

72. Ivi p. 313.

73. Ivi, p. 317.

74. Cfr. F. Coppola D'Anna, *Le società per azioni in Italia*, in *Questionari*, cit., p. 246 e segg.

75. *Relazione*, 1, p. 320.

76. Ivi, p. 321.

77. C. Daneo, *op. cit.*, p. 38.

78. Cfr. *Relazione*, 1, pp. 216-217.

79. *Relazione*, 2, p. 221. Poco più avanti, nel commentare le risposte ai questionari, le diverse posizioni erano così sintetizzate: «... è agevole riscontrare [...] una tendenza, da parte di alcuni, ad ammettere che (le varie forme di concentrazione) possono presentare aspetti razionalmente economici ed utili e aspetti dannosi o patologici, individuati nel loro più o meno esteso potere monopolistico. È difficile rendersi conto se ciò dipenda da una esperienza diretta dei questionari oppure debba attribuirsi ad influenza di carattere dottrinale. È noto infatti che la dottrina tradizionale distingue tra coalizioni puramente fisiologiche (gruppi) e coalizioni che, pur potendo esercitare un'azione utile, specialmente nei periodi di depressione, hanno per effetto ultimo il conseguimento di posizioni monopolistiche» (p. 230).

80. *Ibid.*

81. Ivi, 1, p. 263.

82. Ivi, p. 264.

83. «Nei paesi a bassi salari [...] è minore la convenienza di sostituire la forza motrice al lavoro umano in confronto con i paesi a salari alti, specialmente quando, come in Italia, il costo dell'energia elettrica e della forza motrice è relativamente elevato. Questi due elementi (salari bassi e costo relativamente elevato dell'energia) tendono a frenare in Italia il processo di meccanizzazione» *Relazione*, 1, p. 208.

84. Ivi, p. 248.

85. «Date le circostanze, la miglior politica economica che il governo (italiano) avesse potuto adottare pareva essere quella che avesse tentato di sfruttare le risorse disponibili: la rete dei controlli imposta all'economia dallo stato corporativo avrebbe potuto essere assai proficuamente utilizzata per dirigere produzione e distribuzione nella difficile fase della ricostruzione» M. De Cecco, *op. cit.*, p. 288.

86. *Relazione*, 1, p. 228.

87. Ivi, p. 229.

88. Ivi, p. 230.

89. Un'esauriente disamina del sistema consortile nei vari rami industriali è contenuta in *Relazione*, 2, pp. 243-288.

90. *Interrogatori*, A. Costa, cit., p. 89.

91. *Interrogatori*, R. Tremelloni, cit., p. 219.

92. F. Caffè, *Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente: rapporti economici e sociali*, Firenze, 1969, p. 35 e segg.

93. *Interrogatori*, P. Gallo, commissario straordinario della società anonima Alfa Romeo, 26 marzo 1946, p. 126.
94. *Interrogatori*, R. Juker, cit., p. 117.
95. «[...] io penso che la nostra industria si sia troppo allargata; quando perde una certa proporzione, la nostra industria, che è un grosso artigianato, quando diventa troppo grande, perde il suo carattere» (*Interrogatori*, G. Marzotto, cit., p. 108).
96. *Interrogatori*, C. Bresciani Turroni, cit., p. 60.
97. *Relazione*, 2, p. 231.
98. Ivi, pp. 232-233.
99. Ivi, p. 238.
100. Cfr. *Questionari*, risposta della società Edison al questionario n. 4 (*Nazionalizzazioni*), p. 58.
101. *Relazione*, 2, p. 238.
102. Ivi, p. 239.
103. *Questionari*, Risposta della società Edison, cit., p. 56.
104. Cfr. *Interrogatori*, G. Silva, cit., p. 51 e P. Ferrerio, presidente della società Edison, 28 marzo 1946, p. 171.
105. Cfr. *Interrogatori*, M. Ungaro, cit., p. 48.
106. *Questionari*, Risposta della società Fiat al questionario n. 4, p. 58.
107. «Bisogna esaminare caso per caso. In linea generale sono piuttosto contrario ma ammetto che in certi casi la nazionalizzazione possa essere opportuna» *Interrogatori*, A. Costa, cit., p. 89.
108. *Questionari*, risposta della società Montecatini al questionario n. 4, pp. 60-61.
109. *Relazione*, 2, p. 140.
110. *Ibid.*
111. *Questionari*, Risposta di A. Pesenti, vice presidente dell'IRI, al questionario n. 2, p. 41.
112. «Non credo che la legge Sherman abbia mai funzionato in senso generale. Avrà funzionato in qualche caso, magari a torto. È la materia difficile da regolare» (*Interrogatori*, P. Ferrerio, cit., p. 180).
113. *Relazione*, 2, p. 242.
114. Cfr. ivi, pp. 150-180. Sullo stesso tema cfr. anche C. Daneo, *op. cit.*, pp. 306-318.
115. *Questionari*, Risposta della società Finsider al questionario n. 3 (*L'IRI e la sua funzione nell'economia industriale italiana*), p. 44.
116. *Interrogatori*, G. Paratore, cit., p. 451.
117. Cfr. *Relazione*, 2, p. 184.
118. Cfr. ivi, p. 182.
119. *Ibid.*
120. «È stato poi variamente sottolineato in sede di interrogatori e nei questionari il costo sopportato dall'Erario attraverso le sovvenzioni date all'IRI e specialmente il costo derivante alla collettività dalla gestione di imprese che si palesarono proficue solo perchè ottenevano dallo Stato condizioni di favore o perchè si vietava l'allestimento o l'ampliamento delle imprese non facenti capo all'IRI» ivi, p. 187.
121. *Interrogatori*, A. Frassati, amministratore delegato della Società italiana per il gas Italgas, 4 aprile 1946, p. 339.
122. *Interrogatori*, V. Tedeschi, presidente delle Officine Savigliano, delle società CEAT e Italgas, 4 aprile 1946, p. 379.

123. *Questionari*, Risposta della società Edison al questionario n. 3, p. 43.
124. *Interrogatori*, A. Costa, cit., p. 89.
125. *Interrogatori*, L. Piccardi, cit., p. 29.
126. *Relazione*, 2, p. 186.
127. *Interrogatori*, L. Piccardi, cit., p. 30 e segg.
128. *Interrogatori*, U. Mancini, direttore generale della Società anonima per le fibre tessili artificiali, già Chatillon, 30 marzo 1946, p. 217.
129. *Questionari*, Risposta della società Edison, cit.
130. *Interrogatori*, L. Piccardi, cit., p. 30.
131. *Interrogatori*, G. Falck, cit., p. 196.
132. *Interrogatori*, V. Valletta, amministratore delegato della società FIAT, 6 aprile 1946, p. 349.
133. Cfr. *Interrogatori*, L. Piccardi, cit., p. 31.
134. Cfr. *Interrogatori*, G. Paratore, cit., p. 453.
135. *Relazione*, 2, p. 187.
136. *Interrogatori*, L. Piccardi, cit., p. 23.
137. *Interrogatori*, L. Morandi, direttore generale della società Montecatini, 20 marzo 1946, p. 97.
138. Cfr. *Questionari*, Risposte delle Camere confederali del lavoro di La Spezia e Verona al questionario n. 3, pp. 45-46.
139. *Questionari*, Risposta di A. Pesenti al questionario n. 3, pp. 50-51.
140. *Relazione*, 2, p. 194.
141. Ivi, p. 198.
142. Ivi, p. 336.
143. *Interrogatori*, A. Roglio, membro del Consiglio di gestione della società Breda, 3 aprile 1946.
144. *Relazione*, 2, p. 340.
145. Cfr. C. Daneo, *op. cit.*, p. 90.
146. *Relazione*, 2, p. 337.
147. *Questionari*, Risposta del Centro economico per la ricostruzione al questionario n. 5 (partecipazione dei lavoratori alla vita economica delle aziende), p. 85.
148. *Questionari*, Risposta del Ministero dei trasporti al questionario n. 5, p. 83.
149. Cfr. *Questionari*, Risposta di A. Fossati al questionario n. 5, p. 86.
150. *Relazione*, 2, p. 356.
151. Cfr. ivi, p. 346 e segg.
152. G. Demaria, *Dottrina e prassi congiuntamente rivolte a risolvere il problema*, in *Il dibattito sui consigli di gestione. Atti del convegno tenutosi all'Università Bocconi*, Milano, 1946, p. 11.
153. *Questionari*, Risposta della Camera confederale del lavoro di Bolzano al questionario n. 5, p. 81.
154. *Relazione*, 2, p. 351.
155. La circolare è riportata in *Il dibattito sui consigli di gestione*, cit., pp. 37-42.
156. *Interrogatori*, A. Costa, cit., p. 90.
157. *Questionari*, Risposta della società Montecatini al questionario n. 5, p. 77.
158. *Interrogatori*, M. Loria, direttore delle Officine meccaniche Savigliano, 4 aprile 1946, pp. 323-3.

159. Cfr. *Interrogatori*, L. Morandi, cit., p. 97.

160. Cfr. *Interrogatori*, A. Pace, ingegnere, membro del Consiglio di gestione della società Montecatini e del Comitato coordinatore dei consigli di gestione di Milano, 3 aprile 1946, pp. 318-321.

161. *Interrogatori*, M. Muneghina, segretario del Consiglio di gestione della società Innocenti, 8 aprile 1946, p. 323.

162. *Interrogatori*, R. Tremelloni, cit., p. 228.

163. *Questionari*, risposta della Camera confederale del lavoro di Alessandria al questionario n. 5, p. 81.

164. Cfr. A. Pesenti, «Prefazione», in *Il dibattito sui consigli di gestione*, cit., p. 5.

165. *Interrogatori*, L. Morelli, cit., p. 274.

166. *Interrogatori*, A. Pace, cit., p. 321.

167. Dopo il decreto del CLNAI del 24 aprile 1945, le principali forze politiche avevano redatto propri progetti per la disciplina dei consigli di gestione. Il 10 ottobre la direzione della DC aveva approvato una risoluzione sulla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende. Un testo di legge recante la data dell'8 novembre era stato predisposto dalla Commisione centrale di studi economici del PLI. Dodici giorni più tardi, il 20 novembre, sia il PSIUP che il PCI avevano presentato al CLNAI le loro proposte. Lo stesso giorno il CLNAI adottò all'unanimità una risoluzione unitaria sull'istituzionalizzazione dei consigli di gestione nelle imprese con oltre 300 dipendenti.

168. Il testo del disegno di legge venne pubblicato in *Rivista internazionale della protezione sociale*, n. 1-2, settembre-dicembre 1946. L'articolato è ora in R. Morandi, *Democrazia diretta e riforme di struttura*, Torino, 1975, pp. 88-98.

Alfonso Isinelli

IL PROBLEMA DELLA PROPRIETÀ FONDIARIA NEI LAVORI DELLA SOTTOCOMMISSIONE AGRICOLTURA

La Sottocommissione Agricoltura iniziò i suoi lavori il 29 ottobre 1945, nello stesso giorno in cui venne insediata la Commissione economica, della quale facevano parte, oltre alla sopra citata Sottocommissione di cui ci occuperemo in questo breve scritto, quelle:

— per l'Industria (per i lavori della quale si rinvia al saggio di Valerio Strinati);

— per il Credito e l'Assicurazione;

— per la Moneta ed il Commercio Estero;

— per la Finanza.

I membri della Sottocommissione per l'Agricoltura erano:

— il Prof. Manlio Rossi Doria che fu designato coordinatore;

— il Prof. Aurelio Carrante;

— il Prof. Vittorio Ciarrocca;

— l'Avv. Alessandro De Feo;

— il Dott. Pietro Grifone;

— il Dott. Giuseppe Orlando;

— il Prof. Giuseppe Medici;

— il Prof. Carlo Ruini;

— il Dott. Roberto Zappelloni[1].

Nelle sedute del novembre e dicembre 1945 furono preparati i programmi di lavoro e si stesero 5 questionari dedicati rispettivamente a:
— la proprietà fondiaria;
— i contratti agrari;
— i problemi della bonifica;
— i problemi della montagna e delle foreste;
— il problema della produzione agricola.

I questionari furono inviati[2] a partire dal 29 gennaio 1946, per un totale di 600 serie; le risposte ottenute furono 244, per una percentuale del 40,6 per cento. 130 copie del questionario su «I contratti agrari», furono inviate al Ministero del Lavoro, perché le distribuisse a Ispettorati del lavoro, Uffici provinciali e regionali del lavoro; risposero in 55 con una percentuale del 42 per cento. Alla Sottocommissione Agricoltura fu altresì affidata la compilazione di 22 monografie e i suoi membri si recarono nelle principali città italiane per eseguire 88 interrogatori, tesi a raccogliere le testimonianze dei principali esperti nel settore agricolo in Italia.

Come nelle altre sottocommissioni, si ritenne opportuno ampliare le tematiche dei lavori, dedicandosi non solo a quelle che, presumibilmente, avrebbero potuto interessare la formazione della futura Carta Costituzionale.

In questo senso il nostro saggio si occuperà, specificatamente, dei problemi riguardanti la proprietà fondiaria evitando di trattare problematiche più propriamente tecniche come le altre di cui si interessò la Sottocommissione.

Uno dei problemi che la Commissione dovette affrontare nell'impostazione dei suoi lavori fu quello riguardante i dati sulla distribuzione della proprietà, in quanto gli ultimi risalivano ad una inchiesta dell'Istituto Centrale di Statistica, relativa agli articoli contenuti nei ruoli dell'imposta dei terreni. Inoltre, per la classificazione dei terreni si teneva conto del valore del reddito dominicale e della loro appartenenza ad enti o a privati (c'è da aggiungere che l'elaborazione dei dati contenuti nell'inchiesta fu ritenuta dai membri della Sottocommissione molto sommaria).

La mancanza di tempo e di adeguati strumenti organizzativi, impedì che si potesse disporre di una nuova indagine riguardante la situazione proprietaria al momento, di conseguenza si fu costretti a far riferimento ai dati del 1939. Questo causò, già in partenza, la rinuncia quasi totale a informazioni ri-

guardanti le forme di conduzione aziendali, non avendo la Sottocommissione alcun punto di riferimento per occuparsi di esse.

La sottocommissione nell'elaborazione del questionario sulla proprietà fondiaria [3] progettò, nel vasto ambito dell'eternamente irrisolta questione della riforma agraria in Italia, uno schema di riassetto della proprietà fondiaria. A questo si giunse anche attraverso le risposte ottenute nei questionari e negli interrogatori. Sulla base di esse, nella relazione conclusiva la Sottocommissione decise di riunire le opinioni raccolte in sei tematiche:

1) opportunità, o meno, di introdurre un «limite» o altre forme di limitazione per le proprietà terriere;

2) destinazione dei terreni che si rendono disponibili per effetto dell'introduzione del «limite» o di altra forma di limitazione della proprietà;

3) procedura da seguire per i terreni eccedenti il «limite»;

4) possibilità di una politica di riunioni particellari e rispetto obbligatorio dell'indivisibilità della minima unità colturale;

5) problema degli usi civici;

6) utilizzazione delle terre collettive e comunali [4].

Il problema della limitazione della proprietà terriera, legato a quello conseguente della destinazione dei terreni resisi disponibili da un'eventuale applicazione di «limiti», fu quello che provocò più accese discussioni, in quanto molto sentito anche a livello di opinione pubblica. Su questo argomento tre furono le tesi che si contrapposero. I fautori della prima si dichiararono «nettamente contrari all'introduzione del limite, sia perché disconosce..., che i proprietari assenteisti siano in Italia una percentuale tale da destare preoccupazioni e che esistano situazioni di monopolio terriero tali da impedire il mercato delle terre, sia perché ha illimitata fiducia che l'ambiente agricolo trovi, nella libertà e nell'abbattimento dei vincoli che lo soffocano, lo strumento automatico per correggere gli eventuali squilibri» [5].

Un'altra parte si dichiarava «favorevole per principio all'introduzione di un limite, mossa essenzialmente da motivi di ordine politico-sociale, indifferenziato per quel che riguarda il diverso contributo all'economia nazionale». I sostenitori di queste prime due tesi, rappresentavano una minoranza nell'opinione pubblica, mentre la parte di gran lunga prevalente si dichiarava «favorevole ad una limitazione del diritto di proprietà, ...

mossa da finalità economiche, dal principio cioè di raggiungere un più alto incremento produttivo. Il limite è da essa concepito non già come principio etico di limitazione al diritto, ... bensì come sanzione alla mancata trasformazione della proprietà, alla sua scarsa produttività ed anche alle mancate funzioni sociali ch'essa deve assolvere» [6].

I sostenitori della prima tesi misero in evidenza una impostazione di stampo chiaramente liberista, secondo la quale il diritto alla proprietà era da considerarsi praticamente intangibile. Tale linea veniva portata avanti con spirito oltranzista, giungendo sino al punto di negare evidenti problemi, quali quelli riguardanti i latifondi e il loro scarso sfruttamento, che non di rado arrivava al totale abbandono da parte dei proprietari delle terre.

Appare interessante riportare alcuni brani degli interrogatori dei sostenitori di queste tesi. In particolare Pagani, consulente della Associazione agricoltori di Milano, dopo aver affermato che: «la proprietà assolutamente assente, costituisce oggi in Italia una trascurabile eccezione» si dichiarava assolutamente contrario a qualsiasi ipotesi di limitazione in quanto «la proprietà fondiaria è frutto di lavoro e di risparmio» e «una limitazione non può tradursi che in danno per il lavoro e il risparmio» [7]. Anche Ciasca negava importanza al problema dei monopoli e dei latifondi arrivando a difendere la figura del latifondista, che non era da considerarsi come persona avida, che non vuole rinunciare alle sue terre, bensì come una persona costretta a ciò, a causa delle condizioni climatiche, economiche e sociali. Il Ciasca si lanciava addirittura in un elogio del latifondista, considerato come il cardine della «storia agraria di tutta Italia, passata e presente» [8]. L'ideologia liberista non impediva ai suoi sostenitori di chiedere, però, interventi da parte dello Stato, visti quasi come doveri, per migliorare e mutare le condizioni sociali. Insomma, una posizione più opportunista che ideologica, portava a rifiutare una qualsiasi idea del concetto di limite, visto addirittura come una ferita al tessuto del regime democratico, ma non a privarsi di quell'aiuto statale sempre aborrito (in teoria) dai liberisti.

I propositori di un limite sulla base di considerazioni politico-sociali, si potevano senz'altro considerare meno settari e con una visione più aderente alla realtà agricola italiana. Non si parlava, infatti, di limitazioni incontrollate o obbligatorie al diritto di proprietà, ma di interventi su fattori e specificità ben

definiti. Uno dei criteri era quello di proporre limiti differenti a secondo delle differenti zone geografiche, delle colture e della natura dei terreni (sotto quest'ultimo punto di vista, ci si riferiva principalmente alla produttività di essi). Altre categorie che venivano prese in considerazione erano quelle dell'intensività delle coltivazioni e quello del reddito. La maggioranza delle opinioni riteneva che, mediamente, il limite dovesse essere indicato in 50 ettari e, se ci si riferiva al reddito, intorno al milione di imponibile (naturalmente con la possibilità di elevare suddetti limiti in ragione delle differenti condizioni di cui si è precedentemente parlato).

Come abbiamo già detto, l'opinione maggioritaria propendeva per una limitazione basata su ragioni economiche, intesa come sanzione verso il mancato sfruttamento da parte dei proprietari dei loro terreni, anche in presenza delle sufficienti condizioni tecniche e strutturali. Senza arrivare all'idea di imporre un limite generale al diritto di proprietà, gli scopi che si proponevano i fautori di una limitazione dal punto di vista economico, erano quelli di rompere il privilegio monopolistico ritenuto spesso, non a torto, causa, soprattutto nel caso dei latifondi nel Mezzogiorno, di uno stato di abbandono e incuria della gran parte delle terre coltivabili. Insomma, il limite doveva essere inteso come sanzione nei confronti di coloro che non svolgessero la loro fondamentale funzione economica e sociale (in questo si trovavano molto vicini ai sostenitori della linea prima esposta). Tale funzione consisteva nel rendere produttivi i terreni di cui erano possessori, migliorando di conseguenza le condizioni economiche, sociali e tecniche delle aree interessate, con tutto quello che ciò supportava (essenziale, ad esempio era la necessità di creare nuovi posti di lavoro nel settore dell'agricoltura). I sostenitori di queste tesi non puntavano ad una riforma agraria generale, ritenendola difficile, se non inutile, ma proponevano alcune riforme parziali, tese a risolvere i problemi di natura tecnico-produttiva e quelli riguardanti i rapporti fra imprenditori e lavoratori della terra. Anche in questo caso ci pare opportuno citare alcune posizioni emerse dagli interrogatori. Il Prof. Jacopo Mazzei, ordinario di politica economica nella Università di Firenze, affermava che: «un generico criterio etico che presumessé...illecito il possesso superiore ad un certo quantitativo di terra...un criterio ammissibile, ma non mi pare che, nella sua isolata astrattezza, possa essere base unica per una politica fondiaria...non sembra abbia un gran senso se non è mes-

so in relazione con la produzione e la tecnica di conduzione». Mazzei in particolare si dichiarava contrario al limite riguardo «la grande proprietà che tecnicamente funziona benissimo» ma favorevole ad esso nel caso del latifondo meridionale che duramente «deve essere colpito e spezzato» [9]. Il Dott. Tito Pestellini, presidente della Federazione associazione degli agricoltori della Toscana, si dichiarava d'accordo sul concetto di limitazione solo nei casi di chiara inadempienza del proprietario ai propri doveri, adottando in tal caso anche provvedimenti quali l'esproprio. Anche il Vincitori si esprimeva a favore dell'esproprio per inadempienza, rimanendo però contrario alla limitazione in quanto: «quanto più la tenuta è grande, ... meglio risponde alla moderna agricoltura» [10]. Altre opinioni interessanti erano quelle di Niccoli e di Pianezza, quest'ultimo segretario della Federterra di Milano. Il primo riteneva necessaria la creazione di un limite «perché la terra dà un vantaggio politico che riteniamo che non debba sussistere» [11], tale limite però non doveva pregiudicare la struttura delle normali aziende agrarie. Il Pianezza riteneva che non si potesse parlare in Italia, quanto meno per un certo periodo di tempo, di espropriazione. Egli pensava che la limitazione, non dovesse essere intesa a livello di estensione, ma come limitazione dei poteri della proprietà fondiaria. A tale scopo proponeva la «creazione dei consigli di gestione, di cui farebbero parte l'imprenditore, con funzioni tecniche e dirigenti, e i rappresentanti dei lavoratori». In pratica ciò che prospettava Pianezza era la collaborazione tra «capitale e lavoro» [12].

Riguardo i criteri necessari a fissare un limite anche qui la divisione era fra coloro che si riferivano al fattore superficie e coloro che privilegiavano l'idea di utilizzare l'imponibile catastale, con in mezzo una larga parte di opinioni tendenti ad accorpare le due categorie.

In quanto alla destinazione dei terreni resisi disponibili in seguito all'introduzione di un limite, vi erano due orientamenti principali: uno verso la formazione di piccole proprietà coltivatrici, l'altro per lo sviluppo di aziende cooperative. I favorevoli allo sviluppo delle piccole proprietà erano principalmente legati all'ambiente dei coltivatori diretti. Il loro presidente, Paolo Bonomi, era infatti tra i maggiori fautori di questo utilizzo perché riteneva che la piccola proprietà fosse «più rispondente alle necessità e alla mentalità dei nostri contadini rispetto a ipotesi di conduzione collettiva» [13]. Tra i fautori dello sviluppo di

aziende cooperative vi erano naturalmente i dirigenti delle cooperative stesse. Essi supportavano le loro proposte alla luce delle, storicamente positive, esperienze del movimento cooperativo, soprattutto nel Nord Italia e in particolare in Romagna. Caletti, dirigente della federazione delle cooperative di Ravenna affermava che: «la Cooperativa esegue molti lavori che l'azienda privata non ritiene conveniente eseguire. E li esegue proprio per occupare la massa dipendente disoccupata e per dare maggiore incremento alla produzione». Inoltre riteneva che l'iniziativa privata fosse inferiore a quella delle cooperative nell'utilizzazione delle terre perché «è sempre lenta nel fare le innovazioni suggerite dalla scienza agraria, perché teme la novità e soprattutto teme che le innovazioni diano risultati meno redditizi» [14].

La maggior parte degli intervistati si dichiaravano però contrari alla cooperazione in campo agricolo, basando le loro perplessità sulla scarsa attitudine dei lavoratori alla conduzione di aziende e portando a dimostrazione delle loro affermazioni gli scarsi risultati ottenuti da esperienze precedenti. (Ci preme sottolineare come, ambedue le opinioni, sia quella favorevole, che quella contraria alla cooperazione, poggino le loro basi sulle risultanze di esperienze precedenti!). Ma la tendenza certamente più diffusa era quella di coloro che ritenevano soluzione migliore quella di scegliere ciò che i vari ambienti economici, agrari e sociali richiedevano. Essi non erano ideologicamente a favore della piccola proprietà privata o dell'azienda cooperativa, ma, salvo rare eccezioni, le ammettevano tutte e due, basando la scelta finale sulle condizioni della zona in cui l'azienda si dovesse impiantare.

Altro punto di accese discussioni, fu quello riguardante le procedure da seguire per rendere disponibili le parti di proprietà toccate dal limite. Ci si divise fra chi era favorevole all'esproprio e alla costituzione di enti di riforma e chi invece era favorevole alla vendita obbligatoria o alla concessione enfiteutica coattiva. La pratica dell'esproprio era vista in linea di principio negativamente perché si temevano le ripercussioni, sia dal punto di vista politico che sociale, delle persone colpite da questo provvedimento. Non mancavano inoltre, fra i contrari all'esproprio, timori di carattere finanziario, dovuti alle forti somme che lo Stato sarebbe stato costretto a impiegare per gli indennizzi alle proprietà espropriate e per la formazione e il mantenimento degli enti di riforma. I fautori dell'esproprio replicavano a queste accuse, dicendo che questa era l'unica possibi-

le e concreta forma di riforma, perché l'ipotesi di vendita obbligatoria avrebbe fatto correre il rischio che ad acquistare fossero sempre i grandi proprietari terrieri in quanto unici possessori del denaro necessario.

Le conclusioni che la Sottocommissione trasse dagli interrogatori e dai questionari, misero in luce la frammentarietà e diversità delle risposte, addebitandola alle differenti posizioni politiche e ai contrastanti interessi economici, ma principalmente alla molteplice varietà dell'ambiente agrario italiano. E fu in base a quest'ultima considerazione che la Sottocommissione esaminò le risultanze dell'inchiesta. Essa decise di dividere l'Italia in sei zone caratteristiche: montagna (alpina e appenninica); Italia settentrionale a coltura intensiva; zone asciutte di pianura dell'Italia settentrionale; Regioni appoderate e per quel che riguarda il Mezzogiorno: «nudo» ad agricoltura estensiva capitalistica; «nudo» ad agricoltura estensiva contadina e Mezzogiorno continentale ed insulare alberato a coltura intensiva.

Riguardo ai territori montagnosi, si concluse che il problema della riforma fondiaria in essi, non era particolarmente sentito, essendo la maggioranza di quei territori destinata a pascolo o bosco. La parte di territorio montagnoso localizzata nel Meridione, venne considerata come facente parte del Mezzogiorno latifondistico e in questo ambito analizzata.

Nell'Italia settentrionale a coltura intensiva (colline, altopiani, Pianura Padana irrigua) dove la conduzione aziendale era in maggioranza capitalistica e piccolo imprenditoriale, la riforma venne prospettata come riforma dei contratti agrari e di conseguenza delle relazioni fra imprenditori e mano d'opera. Il problema della limitazione, anche dai rappresentanti sindacali, non era posto come precondizione ideologica, ma era visto come argine all'aumentare dei poteri proprietari. I sindacati, in particolare il segretario generale della Federterra di Milano, prospettavano la creazione di consigli di gestione, nel senso di una maggiore collaborazione fra capitale e lavoro. Allo Stato si chiedeva, solamente, una politica caratterizzata da interventi di natura sociale.

Nelle zone asciutte di pianura dell'Italia settentrionale (Ferrarese, Ravennate e Polesine), si riteneva essenziale un più specifico intervento riformatore, essendo in presenza di aziende a modello capitalistico dove il rapporto con la mano d'opera era legato ad un modello bracciantile. Le soluzioni prospettate per il miglioramento di queste zone erano quelle di un incremento

delle aziende cooperative, che già avevano una grande tradizione, anche come risultati produttivi. In alternativa si proponeva la costituzione di compartecipazioni o di affittanze collettive.

Le regioni appoderate (Italia centrale, Emilia e Abruzzo) si caratterizzavano per essere costituite da terreni prevalentemente collinari, gestiti in poderi o da famiglie coloniche, legate alla proprietà da contratti di mezzadria o di affitto. Era questa la parte d'Italia, dove in base alle conclusioni dell'inchiesta, risultavano maggiormente localizzate le grandissime proprietà. In questo specifico caso una modifica della ripartizione del suolo avrebbe, secondo i commissari, posto dei problemi anche di natura politica, perché creava una forte turbativa ad un sistema che, così come si era sviluppato, risultava uno dei più redditizi d'Italia.

I problemi più complessi riguardavano però, senz'altro, la situazione nell'Italia meridionale, che, come abbiamo già visto, venne divisa in tre zone caratteristiche.

Nel Mezzogiorno continentale ed insulare alberato a coltura intensiva, (in prevalenza situato lungo le coste) le coltivazioni principali erano quelle della vite, dell'olivo, degli agrumi e degli ortofrutticoli in generale, che erano componenti fondamentali delle nostre esportazioni agricole. Caratteristica fondamentale di questa zona, era, però, una situazione di disordine colturale e di frazionamento della proprietà che certo non favoriva il necessario ed equilibrato sviluppo economico con un disordinato alternarsi di periodi espansivi e depressivi. La Sottocommissione, visti i risultati dell'inchiesta, auspicava, per queste aree, lo svilupparsi di una politica che non modificasse la situazione fondiaria, bensì favorisse una maggiore libertà di commercio, come difesa nei confronti del protezionismo industriale nordista e una crescita delle strutture commerciali, per renderle adeguate alle nuove esigenze richieste dal settore delle esportazioni. Tutto questo senza escludere la possibilità di riunioni particellari, allo scopo di razionalizzare la vita delle imprese.

Vi erano poi, le due realtà da ritenersi più classicamente «latifondiste»: quella del Mezzogiorno «nudo» ad agricoltura estensiva capitalista e quella del Mezzogiorno «nudo» ad agricoltura estensiva contadina. La prima era prevalentemente caratterizzata da aziende di tipo cerealicolo-pastorale, nella quale la maggioranza dei lavoratori era avventizia e di cui gli stessi imprenditori spesso assumevano la direzione. Dunque, questo tipo di azienda era espressione, nella sua semplicità, di una agricoltura misera, che «impedisce, priva com'è, salvo poche ecce-

zioni, di attrezzature moderne e di spirito di intrapresa, un vero progresso agrario»[15]. L'unica soluzione atta a migliorare lo stato delle cose, venne trovata dalla Commissione, in un progetto di riforma fondiaria atto a modificare la distribuzione proprietaria. A questo doveva accompagnarsi una severa e decisa azione statale di modifica ambientale, attraverso operazioni di bonifica, trasformazione e colonizzazione, accoppiata alla graduale sostituzione delle zone a conduzione cerealicolo-pastorale con attività più stabili e redditizie (aziende foraggero-zootecniche, arboreti ecc...).

La seconda realtà, che era poi quella prevalente nel meridione, si sviluppava intorno a grossi ma miseri centri, ma credo che non ci siano parole migliori che quelle utilizzate nella relazione conclusiva dagli stessi commissari per descrivercela. «Una breve corona di terreni intensamente coltivati, frazionati sino all'inverosimile, tanto che talvolta pochi palmi di terra sono di un proprietario; aldilà di questa breve corona si estende a perdita d'occhio un terreno uniforme, senza alberi, quasi esclusivamente a coltura cerealicola. In parte anche questo terreno è frazionatissimo mentre in notevole parte è occupato da proprietà più o meno vaste, i così detti «feudi» siciliani ad esempio... La proprietà, come si è detto, è frazionata tanto da essere insufficiente a dar da vivere alla famiglia contadina, mentre, dove essa non è frazionata e vi sono grandi proprietà, è spesso frazionata l'unità di coltura, suddivisa fra un gran numero di coltivatori diversi con rapporti precari e complicatissimi. L'impresa contadina è costituita da una grande varietà di situazioni: un certo numero di appezzamenti di piccolissima estensione, talvolta di pochi metri quadrati, in proprietà, sparsi un pò dovunque; un certo altro numero ricevuto in affitto («terratico»), o in compartecipazione («metateria siciliana») dalle proprietà non coltivatrici e ciò spiega perché i contadini di queste zone vivano addensati nei grossi borghi, centro della loro stessa impresa e il loro strumento indispensabile sia il mulo. È indubbiamente questa la realtà più urgente e più grave del Mezzogiorno, ma essa è, d'altra parte, anche la più difficile a sistemarsi, per le resistenze psicologiche che gli intrigati rapporti hanno creato, e soprattutto per i gravissimi limiti imposti dalla povertà del suolo e dalle condizioni climatiche»[16].

Nonostante il problema si trascinasse ormai da decenni, anche attraverso le risposte pervenute alla commissione attraverso questionari ed interrogatori, non si può fare a meno di notare come le diverse opinioni politiche, portassero più a pro-

spettare soluzioni contrastanti che idee concrete. Come abbiamo già visto, vi era una parte che sosteneva la piccola proprietà coltivatrice ed un'altra che difendeva la conduzione collettiva, senza tenere in considerazione che ambedue le esperienze, precedentemente, non avevano portato a mutamenti reali dello stato di fatto. Anche le conclusioni che la Sottocommissione trasse dall'inchiesta, non ci appaiono convincenti e hanno tutta l'aria di essere un compromesso nell'impossibilità di affrontare radicalmente il problema. Le ultime parole della relazione «a varietà di ambienti, dunque, deve corrispondere varietà di soluzioni. I diversi fini da raggiungere influiscono soltanto nel modo e nella misura di attuazione di queste soluzioni» [17], dimostrano quanto la soluzione di questi problemi fosse lontana e quanto i lavori della Sottocommissione, pur nella loro indiscussa buona volontà, non avessero fatto niente per avvicinarla.

Note

1. Il Prof. Manlio Rossi Doria fu designato dal Partito d'Azione; gli altri esperti designati da partiti furono: il Dott. Pietro Grifone (Partito comunista italiano), il Prof. Giuseppe Medici (Partito liberale italiano) e il Prof. Carlo Ruini (Partito democratico del lavoro). Il Prof. Aurelio Carrante fu designato dal Ministero dell'Agricoltura; i restanti membri (Prof. Vittorio Ciarrocca, Avv. Alessandro De Feo, Dott. Giuseppe Orlando, Dott. Roberto Zappelloni) dal Ministero per la Costituente.

2. I destinatari dei questionari furono professori universitari, tecnici, professionisti del settore e organizzazioni quali la Federterra e la Federazione coltivatori diretti.

3. Il questionario è riportato integralmente in appendice a: Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica.* Presentato all'Assemblea Costituente, volume I - Agricoltura - Parte prima - Relazione, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.

4. Ivi, p. 106.
5. Ivi, p. 106.
6. Ivi, p. 107.
7. Ivi, p. 109.
8. Ivi, p. 109.
9. Ivi, pp. 114-115.
10. Ivi, p. 115.
11. Ivi, p. 116.
12. Ivi, p. 116.
13. Ivi, p. 118.
14. Ivi, p. 120.
15. Ivi, p. 141.
16. Ivi, p. 142.
17. Ivi, p. 144.

Marica Salvitti

LE INIZIATIVE DEL MINISTERO PER LA COSTITUENTE "LETTE" ATTRAVERSO I DECRETI DELLA CORTE DEI CONTI

Il Ministero per la Costituente ha la sua sede in Via Panisperna 89. La sua breve vita può ricostruirsi anche attraverso i decreti inviati alla Corte dei conti per la registrazione, i quali ci danno la possibilità di seguirne non solo l'attività intensa di studio e propaganda ma anche le necessità quotidiane con le quali dovette scontrarsi per organizzare la sua struttura [1].

Le stesse suppellettili sono messe insieme un po' alla volta: con il decreto del 20 novembre 1945 (reg. il 22 febbr. '46) si procede all'acquisto di sei stufe a petrolio e, nella stessa data, di una macchina da scrivere Olivetti da aggiungersi alle altre dieci di cui, in altra occasione, il Ministero si è provvisto (D.M. 15 nov. 1945 reg. 31 genn. '46).

Il 12 novembre 1945 (reg. 18 apr. '45) si è resa necessaria la fornitura di sei «armadi di legno di faggio completi di appositi tramezzi e di serratura speciale» per una spesa di Lit. 63.000.

Anche l'acquisto dei francobolli occorrenti all'invio ad «eminenti personalità estranee all'Amministrazione di questionari relativi ai problemi della Costituente, nonché di una busta affrancata per la restituzione dei questionari stessi» viene puntualmente registrato il 18 gennaio 1946 con decreto del 3 dello stesso mese.

Alla fine dei suoi lavori il Ministero «considerata la necessità di procedere con frequenza al trasporto di materiale propagandistico ravvisa la necessità» di procedere «in relazione all'attuale situazione generale dei trasporti, all'acquisto di un autocarro di tipo Chevrolet al prezzo di Lit. 400.000 più 30.000 per una ruota di riserva presso l'Azienda di rilievo alienazione residuati ARAR».

Il primo decreto, contenuto nel I volume, ha la data del 13 agosto del 1946 (reg. 9 ott. 1945) e riguarda il personale che, al momento viene comandato da altre amministrazioni e consiste in 82 unità dei gruppi A-B-C e in 12 di personale subalterno; questa prima tabella viene completata con un decreto del 12 dicembre 1945 (reg. 13 febbr. '46): il gruppo A si arricchisce di 50 unità, il B e il C di 40 e il subalterno di 19.

Successivamente (D.M. 30 nov. '45, reg. 15 genn. '46) è possibile constatare l'utilizzazione di stenografi presso le Commissioni istituite dal Ministero e di impiegati avventizi di categorie che vanno dalla I alla IV, in genere reduci, orfani, vedove e combattenti, anche della guerra di Liberazione, ai quali sono dedicati numerosissimi decreti che specificano sempre che «nessun diritto a stabile collocamento o a continuità di servizio» spetterà loro al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

Negli ultimi mesi di vita l'attività del Ministero diviene febbrile tanto che in un decreto del 1 giugno 1946 (reg. il 2 dic. '46) si legge: «Considerato che indilazionabili esigenze di servizio, determinate dalla necessità di completare i lavori del Ministero entro il 30 giugno 1946 impongono di richiedere al personale eccezionali prestazioni di ore straordinarie in eccedenza agli obblighi normali di orario e, considerato che il personale in servizio nel mese di giugno ammonta(va) a 189 unità, si decreta che dall'1 e fino a tutto il 30 giugno 1946 i sottonotati dipendenti non di ruolo e comandati sono autorizzati a compiere lavoro straordinario anche nei giorni festivi, in eccedenza agli obblighi normali di orario, per un totale, nel periodo indicato, non eccedente le 60 ore». Segue, quindi, l'elenco nominativo dei dipendenti ai quali ci si riferisce [2]. Con un altro decreto alla stessa data (registrato però il 16 dic. '46) vengono fissate in 15 o 20 le ore di lavoro straordinario [3].

Non mancano le tracce dell'acquisizione di illustri collaboratori: il 16 agosto (reg. 9 ott. '45) alla direzione dell'Ufficio legislativo viene comandato da altra amministrazione (Corte dei conti) il Comm. M. Spatafora e a quella degli Affari generali

il Comm. C. Marroni, funzionario nel ruolo di concetto della Ragioneria dello Stato.

La nomina di Massimo Severo Giannini, professore ordinario di Diritto Amministrativo nella R. Università di Perugia, a Capo di Gabinetto del Ministero, data il 13 agosto 1945 (reg. 13 ott. '46) e una lettera [4] del 17 settembre 1945 ci informa che il Ministro della Pubblica Istruzione, Vincenzo Arangio Ruiz non ne è del tutto compiaciuto. Vi si legge infatti:

> Apprendo soltanto ora... che al Prof. M.S. Giannini ordinario di Diritto Amministrativo nella R. Università di Perugia, sono affidate, con provvedimento in corso, le funzioni di Capo di Gabinetto di codesto Ministero. Di tale nomina, in realtà, mi sarei atteso notizie preventive per poter preliminarmente esaminare la proposta, in rapporto alle esigenze della Facoltà giuridica di Perugia.
>
> Non mi resta, allo stato delle cose, che prendere atto della nomina, in ordine alla quale gradirò conoscere tuttavia, se le funzioni così assegnate al Prof. Giannini, gli consentiranno di adempire le sue normali funzioni di docente presso l'Università di Perugia...

È comunque all'attività precipua di divulgazione e di studio che sono riferiti il maggior numero di decreti.

Numerosi riguardano il Prof. Alberto Maria Ghisalberti e il prof. Giacomo Perticone, rispettivamente curatori della Collana di studi storici per la Costituente e di Testi e documenti costituzionali [5].

Il primo ha l'incarico con una lettera del 16 novembre 1945 (prot. n. 172 dell'Ufficio Affari generali) e il relativo decreto porta la data del 30 novembre (reg. 20 dic. '45). La necessità di questa Collana – si legge – nasce dal fine di «interessare un vasto pubblico allo studio dei problemi della Costituente». Nella lettera si precisa inoltre che «ciascun volume della Collana sarà dedicato ad un determinato argomento secondo un piano concordato...» e vengono elencati gli obblighi degli autori e del curatore, di cui è determinato il compenso in Lit. 200.000; questi, inoltre, designa l'autore delle opere. È precisato che eventuali diritti di traduzione e di introduzione sono ceduti al Ministero, alla cui cessazione, «l'autore può riscattare la proprietà dell'opera o intendersi con il nuovo editore subentrante».

È specificato inoltre che «i volumi non dovranno superare le 160 pagine e pur essendo accettabili a vasto pubblico, dovranno essere composti con serietà scientifica».

Analogo il contenuto della nomina del Prof. G. Perticone

(la lettera ha la data del 30 novembre prot. n. 177) e vi si ribadisce lo scopo della Collana, «divulgare la conoscenza dei problemi costituzionali e portare a conoscenza di un vasto pubblico i significativi documenti costituzionali...».

Per tutte queste pubblicazioni è prevista inizialmente la stampa di n. 10 volumi ma le previsioni sono errate come si constata dai numerosi nuovi decreti emessi successivamente che, aumentando il numero dei volumi prima a 20 (D.M. 30 marzo '46, reg. 13 maggio) e infine a 46 (D.M. 28 giugno '46, reg. 18 ag.) per la Collana Testi e Documenti costituzionali, e a 21 per gli Studi storici, modifica anche lo stanziamento dei fondi[6].

Il Ministero si occupa anche dell'acquisto del cartoncino necessario per le copertine delle pubblicazioni e «considerato che le difficoltà di approvvigionamento della carta al momento attuale» (siamo nel dopoguerra!) e «l'urgenza con cui occorre provvedere alla stampa delle pubblicazioni non consentono gli indugi degli incanti o delle licitazioni» si ricorre alla trattativa privata e ci si rivolge allo Stabilimento Aristide Staterini che si è dichiarato disposto a fornire in numero 40 risme di carta uso mano «cenere» 70 × 100 da kg. 52 la risma e 15 risme di carta uso mano «concetto» 72 × 100 da kg. 53 la risma. L'importo complessivo è di Lit. 515.050 (D.M. 16 nov. '45, reg. 9 genn. '46).

Dalla successiva corrispondenza allegata al contratto (lettera 21 dicembre '45) tra il Ministero e la ditta Staterini verremo a sapere che i libri della Collana Testi e documenti Costituzionali avrà la copertina di carta uso mano «cenere» e quelli degli Studi storici per la Costituente con carta uso mano «concetto».

Notizie di ulteriore approvvigionamento di carta, come sempre difficile e urgente, nella misura di 100 tonnellate, si trovano nel decreto del 12 ottobre 1945, reg. il 24 gennaio 1946. Questa volta il fornitore è l'Istituto Nazionale per il Commercio estero, la carta si trova immagazzinata a Napoli e l'importo della spesa è di Lit. 2.498.000. Si specifica che tale spesa è necessaria per provvedere alla pubblicazione di tutti gli Atti delle Commissioni costituite presso il Ministero nonché delle Collane di cui abiamo già detto.

L'Editore Sansoni cura la stampa delle due Collane (D.M. 20 nov. '45, reg. 14 febbr. '46) per la presumibile spesa di Lit. 500.000, che verrà poi aumentata in corrispondenza all'aumentato numero dei testi da pubblicare (D.M. 15 giugno '46, reg. 14 luglio).

Il contratto prevede che il Ministero scelga gli autori e gli argomenti dei singoli volumi senza alcuna partecipazione dell'editore e che la proprietà dell'edizione rimanga del Ministero che assume a suo carico, come abbiamo visto, le spese della carta per il testo e per il cartoncino della copertina. «L'Editore è tenuto altresì ad affrontare e mettere in vendita non meno di 5 né più di 10 volumi ogni mese a partire dalla data del contratto». A sua volta il Ministero si impegna all'acquisto, per ciascun volume, del 25-30 per cento delle copie e successivamente del 36 per cento (D.M. 24 marzo '46, reg. 21 maggio).

Anche relativamente ai Bollettini di informazione e documentazione e ai loro Supplementi (editi questi ultimi «allo scopo di raccogliere... la trattazione organica di taluni argomenti annessi ai problemi della Costituente») esiste ricca documentazione. Dei primi sono previste 35.000 copie per il n. dieci decadi per la spesa di Lit. 437.000, per i secondi di 50.000 (9 supplementi) e il Ministero dovrà alla Soc. An. Unione Sindacale Italiana Lit. 1.972.260 (D.M. 25 novembre '45, reg. 1 febbr. '46).

Il contratto stipulato con questa Società viene siglato presso la Confederazione Generale del Lavoro di cui l'On. Giuseppe Di Vittorio è consigliere delegato. Questi, successivamente, con una lettera del 15 marzo 1946 chiede, dalla stampa del Bollettino n. 6, un aumento del 25 per cento sui prezzi concordati «a seguito della maggiorazione del costo delle lavorazioni tipografiche derivanti dagli adeguamenti salariali in favore delle maestranze grafiche nonché dai nuovi contributi mutualistici e previdenziali a carico dell'azienda...».

È significativo che anche la ditta Staterini, il giorno precedente 14 marzo 1946, ha inviato al Ministero una lettera di uguale contenuto con la richiesta di un aumento del 25 per cento sul preventivo concordato.

Il Ministero cura anche originalissime, per i tempi e per il nostro Paese, pubblicazioni definite nel decreto del 14 febbraio 1946 (la data di registrazione è illeggibile) «booklets quale quelli editi in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, ai fini di una larga, obiettiva, esatta divulgazione popolare dei maggiori problemi annessi alla Costituente» [7], uno per ciascuna delle 129 monografie che il Ministero ha commissionato a studiosi di varie discipline.

Tutta questa operosità non è destinata ad un pubblico di esperti ma a tutti e, per adempiere al meglio a questo compito il 30 novembre 1945 (reg. 12 marzo '46) si decreta che, per pro-

muovere la divulgazione delle pubblicazioni del Ministero attinenti ai problemi della Costituente, urge «esporre le pubblicazioni... in una vetrina pubblicitaria sita in via Tre Cannelle per il periodo 3 gennaio-30 giugno 1946». La spesa è di Lit. 5.100. Il Ministero accetta queste condizioni e stipula, nella stessa data, il contratto.

Il Ministero incoraggia anche l'opera di divulgazione di una cultura dell'impegno politico ed elettorale» così si legge in un decreto registrato il 26 novembre 1945, redatto il 26 ottobre, pertanto si autorizza «il pagamento di una somma di Lit. 50.000 a favore dell'Associazione Nazionale per gli studi politici e costituzionali, a titolo di sovvenzione». Questa Associazione aveva richiesto un finanziamento con una lettera del 1° ottobre 1945 per perseguire «l'attuazione rapida ed integrale del proprio programma inteso alla divulgazione dei più importanti problemi politici attuali e all'incremento di studi di carattere politico e istituzionale».

Anche la Società italiana per l'Organizzazione internazionale ottiene un contributo finanziario di Lit. 30.000 perché, come si dice nella lettera del 5 marzo 1946, svolge studi di carattere costituzionale e pertanto connessi ai problemi della Costituente (D.M. 27 marzo '46, reg. 12 apr.). Anche gli abbonamenti ai quotidiani e settimanali [8] dei quali siamo informati dai relativi decreti che ne autorizzano l'abbonamento, sono da annoverarsi fra le attività promozionali di questo Ministero (D.M. 30 sett. '45 reg. 15 marzo '46 - D.M. 15 genn. '46 reg. 12 giu. '46).

È notevole l'intento pubblicitario perseguito in vari modi e con le più moderne tecniche della comunicazione che è tipico del Ministero.

Il Prof. Mario Paloscia ha l'incarico di comporre lo schema cinematografico «per la realizzazione di un cortometraggio sul tema "La Costituente attraverso la storia"». L'impegno finanziario è di Lit. 6.000 forfettarie (D.M. 10 nov. '45, reg., 14 febbr. '45).

L'Istituto Nazionale Luce Nuova appronta uno *short* propagandistico in 140 copie per la spesa di Lit. 305.000, «considerata l'opportunità che, nelle principali città d'Italia, siano presentate le pubblicazioni edite dal Ministero (D.M. 7 maggio '46, reg. 15 giugno 1946).

Molto più complessa è la realizzazione di un manifesto murale. La documentazione, che comprende anche i verbali della Commissione giudicatrice, oltre che i decreti, è abbondante. Tut-

to ha inizio con un decreto del 20 novembre 1945 (reg. 13 febbr. '46) nel quale si legge:

> Considerata l'opportunità di illustrare con pubblici manifesti murali la necessità che ogni cittadino si rechi, in occasione delle prossime elezioni per l'Assemblea Costituente, a compiere il proprio dovere di elettore...è aperto un pubblico concorso nazionale per un bozzetto di manifesto murale». Questo deve essere «inteso a significare l'importanza dell'Assemblea Costituente per la ricostruzione democratica dell'Italia e quindi persuadere il cittadino della necessità di non far mancare il proprio voto alle elezioni dell'Assemblea stessa.

È creata una Commissione giudicatrice presieduta da Gino Severini costituita da 7 commissari[9], il più famoso dei quali è Antonello Trombadori. Si stabilisce che al vincitore andrà il premio di Lit. 100.000 (il suo nome sarà pubblicato inoltre, sulla Gazzetta Ufficiale del Regno), al secondo di Lit. 60.000 ed al terzo di Lit. 40.000. Si decide inoltre che i primi venti concorrenti avranno un compenso di Lit. 15.000 e tutti gli altri un premio di partecipazione di Lit. 10.000 quale rimborso spese. I bozzetti devono essere contrassegnati con un motto.

Le decisioni relative ad altri elementi del bando sono molto più complicate, tant'è che le riunioni sono numerose.

Interessante è il verbale del 31 gennaio 1946: al Ministero sede della riunione è presente anche il Capo di Gabinetto Massimo Severo Giannini che ricorda ai Commissari che il manifesto deve raggiungere lo scopo di stimolare i cittadini «indipendentemente dall'istituzione del voto obbligatorio» a recarsi alle urne, ma deve essere «apolitico in quanto emana da un Ministero».

A parere di alcuni Commissari nel bando di concorso deve essere esplicito che nel manifesto deve essere valorizzata la «volontà antifascista e democratica del popolo italiano» ed esaltata l'Assemblea costituente come «il fondamentale strumento per creare un'Italia unita, libera, indipendente».

Il 2 febbraio c'è un nuovo incontro: il testo del bando concordato in precedenza (il 31 gennaio) viene modificato; scompare, dopo ampia discussione, il riferimento alla «volontà antifascista e democratica del popolo italiano» e più semplicemente si dice che il manifesto deve «persuadere il cittadino della necessità di non far mancare il proprio voto alle elezioni per l'Assemblea».

Il 5 febbraio 1946 il verbale riferisce delle trattative con l'Istituto Poligrafico dello Stato per la stampa dei manifesti di cui viene fissata la misura in cm. 70 × 45 (il bozzetto deve essere 2/3 del manifesto).

Il 13 marzo si ha notizia dal verbale che sono stati presentati 376 bozzetti e 43 sono subito esclusi dal concorso per irregolarità.

Nuove riunioni si tengono dal 14 al 23 marzo (di ciascuna esistono i verbali da cui emergono interminabili discussioni sul contenuto delle opere presentate); finalmente si giunge – il 23 marzo – a proclamare vincitore Dario Ramazzoli di Genova il cui bozzetto è contrassegnato dal motto «Secondo Risorgimento»; secondo è proclamato Adriano Emidio di Bologna, la cui opera è contrassegnata dal motto «C46»; è terzo Renato Cenni di Roma il cui contrassegno è «Tibo».

Nella relazione finale i Commissari giudicano di scarso rilievo le opere presentate ma ciò non toglie che un decreto dell'8 aprile 1946 (reg. il 26 apr.) ci dia notizia che il Ministero ha acquistato dagli autori Giampaolo Rotondi e Michele Valori il bozzetto contrassegnato dal motto (non certo elegante) «Chi non risica non rosica» ritenuto «utile al fine proposto».

Non manca certamente la notificazione alla Corte dei conti della creazione delle Commissioni che il Ministero istituisce né della nomina, spesso ad ondate successive, dei suoi autorevoli membri [10], né della pubblicazione degli Atti o delle Relazioni di ciascuna di esse anche se, per queste ultime, non di tutte.

Il 31 agosto del 1945 (reg. 16 giugno del '46), presieduta da Pietro Nenni, Ministro per la Costituente, con l'Avv. Giovanni Selvaggi alla Vice-presidenza è decretata l'istituzione della Commissione per la elaborazione del progetto di legge elettorale politica. Segue l'elencazione dei Commissari ed è allegato l'estratto del verbale con cui il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 29 agosto 1945, ha approvato lo schema del decreto ministeriale relativo.

Con atto del 20 novembre 1945 (reg. il 29 genn. '46) si decide che, con trattativa privata, la Società Anonima Unione Editrice Sindacale Italiana, definita «specializzata e tecnicamente attrezzata» alla pubblicazione di un volume riguardante gli atti di questa Commissione, dia inizio alla loro pubblicazione. Successivamente il 15 dicembre 1945 il Ministero emanerà un decreto (reg. 11 febbr. '46) nel quale si legge: «Considerato che occorre provvedere con urgenza alla divulgazione del volume

predetto (Atti della Commiss. elett. polit.) e che a tal fine è necessario inviare ai principali enti e alle più eminenti personalità una circolare a stampa che illustri il volume di cui trattasi» è autorizzato il servizio in economia per la stampa di una circolare relativa alla divulgazione del volume.

Il 15 novembre 1945 (reg. 27 marzo '46) si decreta la nascita della Commissione «per predisporre gli elementi per lo studio dei problemi attinenti al riassetto economico della Nazione». Si dice che essa «funzionerà come Commissione di inchiesta e di pubblica opinione» e sarà presieduta dal prof. Giovanni De Maria. Anche in questo decreto compaiono i nomi dei membri ed è allegato l'estratto del verbale del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre.

L'istituzione della Commissione che ha «l'incarico di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione e delle leggi fondamentali dello Stato» è del 21 novembre 1945 (reg. il 26 marzo '46); al solito, vengono elencati i nomi dei componenti ed è specificato che è presieduta dal Prof. Vincenzo Forti; c'è allegato l'estratto del verbale del Consiglio dei Ministri del 14 novembre 1946 che la ha approvata.

La Relazione di questa Commissione verrà successivamente affidata per la stampa alla tipografia Failli con un decreto del 27 giugno 1946 (reg. 17 lug. '46) in 3.000 copie, per la spesa di Lit. 210.000, la stessa si occuperà della pubblicazione della Relazione statistica in 3.000 copie con una spesa di Lit. 350.000 (D.M. 30 nov. '45, reg. 18 apr. '46).

Il 20 gennaio del 1946 (registrata forse l'1 aprile: la data risulta illeggibile) si forma, per ultima, la Commissione per predisporre gli elementi di studio dei problemi del lavoro presieduta dal Prof. Antonio Pesenti. Anche qui segue l'elenco dei membri ed è allegato l'estratto del verbale del Consiglio dei Ministri del 10 gennaio.

La pubblicazione degli Atti di questa Commissione vengono richiesti, in 3.000 copie, alla Società Anonima Unione Sindacale Italiana per la somma di Lit. 46.000 (D.M. 26 giugno '46 reg. 7 luglio).

Non sono registrati altri decreti esclusi quelli relativi alla nomina di altri membri delle Commissioni.

Soltanto l'ultimo decreto (D.M. 28 giugno '46 reg. 13 maggio '47), che è contenuto nel III volume, riguarda la stampa degli Atti della Commissione economica affidata all'Istituto Poligrafico dello Stato ritenuto più affidabile «per la particolare natu-

ra del lavoro». La spesa prevista di Lit. 2.400.000 è dichiarata del tutto approssimativa in quanto «in attesa dell'espletamento dei lavori della Commissione non può prevedersi l'estensione dei medesimi...».

Note

1. I decreti sono contenuti in 3 volumi conservati presso l'Archivio Centrale dello Stato. Il primo contiene gli atti dal 9 ottobre 1945 al 19 aprile 1946, il secondo dal 19 aprile al 13 giugno 1946, il terzo dal 2 luglio al 2 novembre 1946.

I volumi contengono anche altro materiale prezioso quale le lettere di accettazione dell'incarico dei collaboratori, i contratti, la corrispondenza con gli autori, gli estratti dei verbali dei Consigli dei Ministri relativi alla costituzione delle Commissioni.

2. Ufficio Affari generali e del personale: comm. C. Marroni - Dott. E. Cinaci - Dott. A. Leonardi - Dott. C. Tricoli - Dott. A. Miroselich - Sig.ra L. Coluzzi - Sig. W. Pucci.

Ufficio legislativo: dott. M. Spatafora.

3. Il D.M. 8 aprile 1946 (reg. 16 maggio '46) ci permette di sapere che un avventizio di IV categoria, Vittorio Vernuti, è «licenziato per inettitudine e scarso rendimento»!

4. La lettera si trova nel I volume dei Decreti del Ministero della Costituente registrato alla Corte dei conti.

5. L'elenco completo dei testi pubblicati per ciascuna collana è contenuto nel *Bollettino di informazione e documentazione* n. 18, anno II, p. 32, allegato in appendice.

6. I volumi pubblicati furono 33 nella collana «Testi e documenti costituzionali» e 21 nella collana «Studi storici per la Costituente».

7. L'elenco completo dei *booklets* è allegato in appendice.

8. Si allega, in appendice, l'elenco delle testate a cui il Ministero si è abbonato.

9. Gli altri membri della Commissione sono: M. Biancale - G. D'Agnano - C. Grimaldi - C. Marroni - E. Maschi; segretario E. Cianci.

10. Non si ritiene opportuno riportare i nominativi dei membri delle singole Commissioni che pure, come già detto, si trovano elencati in numerosi e diversi decreti, in quanto vengono puntualmente ed esattamente citati nei Bollettini di informazione e documentazione allegati.

Allegato n. 1

BOOKLETS

A. Nicastro, *I problemi della scuola.*
G. D'Eufemia, *I compiti della Costituente.*
C.A. Jemolo, *I problemi della futura Costituente.*
G. Stammati, *Ricostruzione industriale.*
G.G. Dell'Angelo, *Il problema agrario.*
G. Trovamela, *Il problema bancario.*
G. Perazzo, *Socializzazione-nazionalizzazione.*
M. Annesi, *Le autonomie locali.*
G. Persico, *Le autonomie locali.*
A.D. Giannini, *Il problema tributario.*

MONOGRAFIE

C. Arena, *La finanza locale. I tributi locali.*
G. Valducci, *La formazione del bilancio.*
G. Pawlovshy, *Gli sviluppi e forme dell'economia regolata in agricoltura dopo il 1930.*
C. Cosciani, *L'informazione ordinaria patrimoniale.*
M. Bandini, *Conseguenze e problemi del protezionismo doganale per l'agricoltura italiana.*
G.G. Dell'Angelo, *Le riforme agrarie dopo la I guerra mondiale e le attuali.*
E. Turbati, *Indagine sulla proprietà fondiaria.*
E. Jandolo, *Le vicende e risultati delle leggi per la bonifica.*
F. Sarchiapone, *Indagine sulla distribuzione della proprietà fondiaria.*
A. Berlini, *L'imposizione degli affari.*
G. Guidi, *Le recenti tendenze dottrinali per il regolamento dei rpaporti di imposizione tra Stato ed Enti minori.*
M. Mazzantini, *Alcune indagini statistiche sulla organizzazione bancaria italiana.*
V. Maramma, *Regimi delle importazioni e delle esportazioni.*
L. Rosania, *Le borse valori in Italia.*
U. Sacchetti, *Le società anonime miste.*
G. Ruta, *Responsabilità del banchiere. Gli organi giurisdizionali in merito alla vigilanza sul credito.*
G. Boggio, *Il credito in Inghilterra.*
R. Levi, *La gestione della F.I.A.T. dalla Liberazione all'accordo del febbraio 1946.*
L. Gori Montanelli, *I problemi della montagna e i problemi forestali.*
L. Riva Sanseverino, *Rapporto individuale di lavoro nella legislazione comparata.*

P. Armocida, *Il problema delle acque demaniali.*
M. Castelfranchi, *La proprietà fondiaria e i suoi mezzi di prova.*
P. Pagliazzi, *Attività e ordinamento delle Casse di risparmio,*
V. Berti, *Statistiche industriali dell'U.R.S.S. e rapporto sul piano quinquennale.*
C. Alhaique, *Sistemi legislativi ed orientamenti politici.*
A. Franchi, *I contratti di colonia parziale.*
G. Boyer, *L'industria armatoriale in Italia.*
G. Mazzoni, *L'organizzazione sindacale.*
G. Capodaglio, *Il debito pubblico.*
S. Bonelli, *Il credito fondiario.*
F. Pergolesi, *La disciplina nei rapporti di lavoro in colonia.*
A. Navarra, *Sistemi legislativi ed orientamenti politici.*
A. Amaduzzi, *La chiarezza dei bilanci nelle banche.*
L. Raggi, *Assistenza e previdenza sociale.*
L. Federici, *Relazione tra i costi ed i prezzi dell'industria e quelli dell'agricoltura.*
B. Tolstoi, *Metodi di accertamento delle imposte dirette.*
V. Dominedò, *Condizioni da realizzarsi nella produzione e nel credito ai fini del risanamento del mercato monetario italiano.*
E. Anselmi, *Assistenza e previdenza sociale.*
M. Gianturco, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'azienda.*
A. Gambino, *La stabilizzazione dei cambi.*
M. Faziani, *L'imposizione degli incrementi patrimoniali.*
G. Gennari, *Compartecipazione ad imprese finanziarie nella agricoltura italiana.*
A. Brizzi, Il grande e medio affitto nell'Italia peninsulare ed insulare.
F. Antolini, *Lo sviluppo dell'intervento dello Stato nei rapporti fra capitale e lavoro.*
S. Parboni, *Aspetti della politica contrattuale internazionale in materia di commercio nel periodo prebellico ed in quello attuale.*
C. Vannutelli, *Casse di integrazione salariale.*
G. Buoncristiano, *La riscossione delle imposte dirette ed indirette.*
G. Madia, *Media e piccola industria in Italia durante la guerra.*
J. Tivaroni, *Le imposte di successione.*
R. Ciasca, *La storia dei grandi mutamenti del regime fondiario in Italia.*
A.D. Giannini, *La giurisdizione tributaria.*
M. Ravà, *Il credito agrario in Italia.*
S. Amoroso, *Indagine sulla distribuzione della proprietà fondiaria.*
U. Giusti, *Le grandi classi rurali in Italia - Condizioni attuali delle popolazioni rurali.*
G. Costanzo, *La legge pratica per la bonifica all'Estero.*
L. Picozzi, *Il controllo del bilancio (Legislazione comparata).*
G. Orlando, *L'economia regolata corporativa nell'agricoltura italiana dopo il 1930.*

G. Nicotra, *L'ordinamento del credito agrario in Italia.*
M. Mancini, *I confronti statistici tra l'andamento della circolazione ed il livello dei prezzi.*
R. Liguori, *La formazione dei bilanci.*
M. Jacovazzi, *L'industria italiana ed il commercio con l'estero.*
G. Gera, *Gli orientamenti di politica commerciale dei principali Paesi del mondo e conseguenti prospettive che ne derivano per l'Italia.*
M. Facca, *I lavoratori agricoli non imprenditori nell'agricoltura italiana.*
T. Torriani, *Operazioni di capitalizzazione.*
M. Tofani, *La mezzadria.*
G. Tagliacarne, *L'industria Italiana ed il commercio estero.*
A. Sacco, *I monopoli di Stato.*
A. Ramadoro, *I problemi della bonifica in Italia.*
D. Quintavalle, *Il controllo del bilancio.*
B. Griziotti, *L'imposizione dei consumi ed i monopoli fiscali.*
M. Casalini, *Le industrie agricole ed alimentari in Italia.*
A. Alberti, *Il problema della casa.*
G. Manzi, *Statistica delle partite catastali per superficie.*
A. Spagnoli, *Statistica della proprietà ecclesiastica e degli Enti pubblici.*
G. Fasan, *Rappresentazione cartografica della distribuzione della proprietà.*
D. Alhaique, *I consorzi industriali in Italia.*
A. Alfano, *Gli usi civici.*
F. Acquaviva, *Il piccolo affitto nelle regioni meridionali ed insulari.*
G.M. Simone, *La nazionalizzazione nelle sue varie forme e nelle sue tendenze nei principali paesi.*
A. Del Chiaro, *La previdenza sociale e gli addetti all'industria italiana nel periodo 1923-1942.*
A. De Pietri Tonelli, *Possibilità di sviluppo delle partite invisibili della bilancia dei pagamenti.*
V. De Castro, *La Marina mercantile italiana.*
F. Coppola D'Anna, *Le società per azioni in Italia.*
M. Cardellini, *La politica dei contingentamenti nel commercio con particolare riguardo alla politica dei contingenti di importazione.*
G. Borgatta, *Le imposte sul reddito.*
A. Bordin, *La politica salariale più consona al risanamento monetario.*
A. Bellando, *L'andamento delle culture cerealitiche in Italia dopo il 1930.*
E. Anzilotti, *La pressione doganale.*
I. Persegani, *Livello tecnico e vetustà degli impianti di alcune industrie italiane.*
O. Passerini, *Il piccolo affitto nelle Regioni settentrionali e centrali.*
A. Gimmelli, *Esame critico della legislazione vigente sugli usi civici e proposte di modifica.*
S. Vianelli, *Il capitale e la sua remunerazione nella industria italiana.*
I. Gasparini, *La politica dei lavori pubblici in Italia.*
E. D'Albergo, *Il cartello bancario. Responsabilità del banchiere e segre-*

to bancario. Chiarezza dei bilanci. I consigli di gestione. La nominatività dei titoli azionari.
N. Tridente, *La concentrazione bancaria.*
A. Del Buttero, *La disciplina degli impianti industriali in Italia.*
M. Iannamorelli, *Statistica dei ruoli delle imposte per imponibile.*
I. Persegani, *I brevetti industriali.*
M. Ungaro, *Le industrie elettriche in Italia.*
M. Alhaique, *I rapporti tra commercio e industria.*
U. Calderoni, *Il demanio dello Stato.*
G. Montemurri, *L'amministrazione finanziaria.*
D. Salvatore, *Analisi critica dei dati della proprietà fondiaria forniti dal catasto.*
A. Capanna, *Problema commerciale italiano.*
U. Prosperetti, *La giurisdizione del lavoro.*
G. Roberti, *Il lavoro negli U.S.A.*
G. Pietranera, *Le imprese economiche ed i monopoli in Italia.*
D. Guzzini, *L'organizzazione della produzione agricola, in Italia, durante gli ultimi trent'anni.*
G. Del Vecchio, *Lo sviluppo delle partite finanziarie amministrate dalla cassa depositi e prestiti.*
G. Del Vecchio, *L'andamento della tesoreria negli anni di guerra.*
B. Manzocchi, *L'attività del consiglio industriale alta Italia.*
B. Bertoni, *Spese pubbliche ripartite in diversi esercizi.*
L. Candeloro, *La gestione di tesoreria.*
U. Damiani, *Le industrie estrattive in Italia.*
A. Del Buttero, *Il capitale estero nella industria italiana.*
R. Trifone, *L'enfiteusi nella economia agraria italiana.*
A. Costanzo, *Industrializzazione ed emigrazione.*
B. Rossi Ragazzi, *Moneta legale, moneta bancaria, depositi e risparmi in Italia nel periodo 1914-1943.*
F. Pergolesi, *Disciplina del rapporto di lavoro.*
F. Vito, *Orientamenti di politica monetaria dei principali paesi del mondo e loro riflessi sulla politica monetaria italiana.*
G. Montemurri, *Il coordinamento degli istituti finanziari.*
E. D'Elia, *Il potenziamento e la ripartizione dei redditi della agricoltura italiana nel quadro della economia socialista.*
F. Vito, *I trust e le grandi concentrazioni finanziarie in Italia.*
F. Srumia, *Il problema delle abitazioni in Italia.*
E. D'Albergo, *L'imposizione personale.*
J. Mazzei, *La politica commerciale più consona alla situazione e alla struttura economica.*
C. Dami, *Pianificazione e libera iniziativa.*
M. Saibante, *Ricchezza, redditi, investimenti industriali.*
M. Saibante, *Le materie prime nella industria italiana.*
M. Angiolini, *Il mercato finanziario.*
C. Ruini, *Il latifondo siciliano.*

C. Draghi, *Il credito mobiliare.*
U. Giusti, *I ceti medi e le due guerre mondiali.*

Extra collana

A. Berruti, *Costituenti e Costituzioni.*
G. Ambrosini, *I sistemi elettorali.*
F. Pergolesi, *Commento e introduzione al codice di Malines.*
D. Perini, *Le riforme agrarie.*
R. Ciasca, *Le riforme agrarie.*
U. Prosperetti, *L'ordinamento del lavoro nella Nuova Zelanda.*

Allegato n. 2

GIORNALI ITALIANI, FRANCESI ED INGLESI (QUOTIDIANI E PERIODICI) AI QUALI FU ABBONATO IL MINISTERO PER LA COSTITUENTE

– (In tre copie): Affari internazionali - Realtà politica - L'Idea - Politica estera - La Costituente. Il buon senso.

– (In due copie): Corriere d'informazione - The Stars and the stripes - Union Jack - Domenica - Cosmopolita - L'uomo qualunque - La città libera - La Nuova Europa - Il Mondo - Voce partigiana - Oggi - Realtà - L'idea comunista - L'economista - La voce operaia - Il meridiano - Lo Stato moderno - Il commento - Politica d'oggi - Rinascita - L'Europeo - L'acropoli - Critica politica - Europa - Precence - Il politecnico - L'Umanità nuova - La settimana - Il mese - Il ponte - Socialismo - Civiltà liberale - Liberal socialismo - Iniziativa socialista.

– (In una copia): Espresso - Il risveglio - Millenovecentoquarantacinque - L'oppositore - L'intransigente - Il giornale di Roma - L'Internazionale - L'Universo - Risorgimento - L'indice - Il giornale del Lazio - La riscossa - Il lavoratore - L'Italia contemporanea - Italiani nel mondo - Al bivio - Il giornale del lunedì - La scintilla - La nuova battaglia - Reporter - Giustizia e libertà - L'Italia - Italia nostra - Società - Il Mondo - Economia liberale - Spazio - Le monde - Combat - Le populair - L'Humanité - Le Figaro - l'Aube - European world - La destra - Uomini liberi - Il mondo europeo - Italia sera - Tendenza - Europa socialista - Politica internazionale - l'Unione - Il mondo aperto - Cronache - La polemica - Rassegna - Comunità - Critica sociale - Politica sociale - Il tribuno - Quaderni d'oggi - Nuova antologia - Rivoluzione socialista - Mercurio - Giornale d'Italia - The Time - The Daily Telegraph.

Silvio Benvenuto

ELEMENTI DI RAFFRONTO FRA I PIÙ SIGNIFICATIVI ISTITUTI DELLA COSTITUZIONE E I SUGGERIMENTI DEL MINISTERO PER LA COSTITUENTE *

La scelta del Ministro per la Costituente Nenni formalmente comunicata al presidente dell'apposita Commissione per la riorganizzazione dello Stato, Ugo Forti, di rinunciare a predisporre uno schema di Costituzione o un insieme di schemi, ma di limitarsi a studiare e prospettare, sulla base di indagini conoscitive e di studi, le possibili soluzioni costituzionali, non consente un puntuale e testuale raffronto fra le norme della Carta e gli orientamenti concreti maturati in seno al Ministero.

Tuttavia soprattutto le due Sottocommissioni in cui si articolò l'indicata Commissione, quella per i «problemi costituzionali» (presidente Boeri) e quella per la «organizzazione dello Stato» (presidente Piga), nelle loro relazioni preliminari – che per mancanza di tempo non poterono essere coordinate in seno alla Commissione plenaria che pure si era riservata questa funzione – non si limitarono in numerosi casi ad una mera rassegna di opinioni ma, interpretando in senso restrittivo il limite che era stato posto da Nenni, adottarono, votando se necessario a maggioranza, importanti risoluzioni le quali, anche se non articolate in testi normativi, esprimevano precise scelte circa gli aspetti più significativi della progettata Costituzione.

Sull'influenza o la sorte che tali scelte ebbero in Assem-

blea Costituente a proposito degli istituti più significativi giova soffermarsi.

1. SULLA NATURA DELLO STATO: UNITARIETÀ O FEDERALISMO; DECENTRAMENTO LEGISLATIVO O AMMINISTRATIVO

La Sottocommissione «Problemi della Regione», istituita in seno alla Commissione «per la riforma dell'Amministrazione» nominata dalla Presidenza del Consiglio (e quindi distinta in senso stretto dal Ministero della Costituente, ma i cui atti furono presentati all'Assemblea Costituente congiuntamente a quelli dello stesso Ministero), dedicò un lungo *excursus* allo sviluppo storico delle tendenze circa la natura dello Stato nel periodo anteriore alla seconda guerra mondiale (federalismo, concezione unitaria di Mazzini, proposta d'istituzione delle regioni subito dopo la formazione dell'unità, la regione negli scritti politici e amministrativi del secolo scorso, il movimento regionalistico dopo la prima guerra mondiale), nonché sul movimento regionalistico nel periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale (concezioni federalistiche, tendenze dirette all'autonomia amministrativa della regione, manifestazioni contrarie al decentramento) (*Org. St. vol.* II, p. 165 e segg.).

La stessa Sottocommissione, peraltro, si pronunciava in maniera contraria a un assetto federale, sia perché tale assetto era considerato non corrispondente «alla nostra tradizione che, nella sua più nobile espressione, si rifà all'indirizzo unitario vigorosamente impresso da Giuseppe Mazzini al moto che culminò nella creazione del nuovo Stato italiano», sia perché «le odierne correnti politiche europee, se aspirano a un'ampia comunità internazionale, che, superando i dissidi particolari tra i popoli li affratelli in un'idea di ricostruzione e di civiltà, sono tutt'altro che favorevoli al frantumarsi degli Stati esistenti in più ristrette organizzazioni politiche» (*Org. St. vol.* II, p. 261).

La Sottocommissione «Autonomie locali» della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato», istituita in seno al Ministero della Costituente, provvide innanzitutto a dar conto delle risposte ai questionari distribuiti in circa cinquemila esemplari a ministri, sottosegretari di Stato, senatori, consultori nazionali, uomini politici, segreterie di parti-

to, professori universitari, studiosi ed esperti, accademie, riviste, giornali, capi e funzionari delle amministrazioni statali e locali.

Il quesito che concerneva la forma dello Stato non era peraltro formulato in un modo tale da fissare in maniera netta la differenza fra uno Stato veramente federale e uno Stato con enti regionali aventi potestà legislative.

Esso, infatti, era il seguente: «Nel nuovo assetto dello Stato italiano ritenete opportuno il ricorso alla forma federale, attribuendo a ogni regione o gruppi di regioni l'esercizio del potere legislativo in tutte le materie non espressamente escluse dalla Costituzione?»

Le risposte favorevoli furono 234 (185 senza motivare), mentre 1144 furono contrarie (616 senza motivare).

Tra le poche motivazioni a favore della forma federale, le due che ricorrevano di più auspicavano il potere legislativo ad ogni regione e la formazione della federazione sulla base di gruppi di regioni.

In maniera veramente singolare poi per alcuni fautori dello Stato federale questo si sarebbe dovuto realizzare: «limitando il numero delle regioni che dovrebbero comporre lo Stato federale o suggerendo di dare piena autonomia legislativa solo a determinate regioni o limitando il potere legislativo da attribuire alle regioni solo a certe funzioni o materie, o persino escludendo il potere legislativo dalle attribuzioni da conferirsi alle regioni».

Nella sua relazione E. Reale, malgrado l'orientamento che emergeva dalle risposte al questionario, si pronunciava a favore di una struttura federale dello Stato che, a suo avviso, avrebbe consentito con «una rappresentanza delle regioni da eleggersi negli organi regionali, l'istituzione della seconda Assemblea legislativa, richiesta da alcuni gruppi politici e di studiosi come un elemento di equilibrio e di moderazione».

La Sottocommissione però non accolse la proposta di E. Reale ed approvò una mozione nella quale l'idea di uno Stato federale era chiaramente esclusa.

Sull'istituzione o meno delle Regioni, la Sottocommissione si pronunciò a favore, «a lieve maggioranza», mentre la minoranza riteneva prematura la creazione dell'ente e avrebbe voluto «che ci si limitasse a quella di un organo, come la Consulta regionale, idoneo a manifestare al governo le proposte e le aspirazioni della regione, e a formare così una coscienza regionale».

La stessa Sottocommissione a grande maggioranza riteneva che formato l'ente regione non dovesse ulteriormente sussistere la Provincia, mentre all'unanimità riteneva, fra l'altro, che le regioni non dovessero avere un potere legislativo, bensì regolamentare, ed eventualmente fruire di delega legislativa da parte dello Stato in determinate materie (su questo e sui punti precedenti cfr. *Org. St. vol.* II, p. 61 e segg.).

Nell'Assemblea Costituente, già in seno alla seconda Sottocommissione della «Commissione dei 75», la maggioranza si espresse in maniera decisamente contraria all'ipotesi federalista.

Come si legge nella relazione di G. Ambrosini «...il sistema federale condurrebbe ad una netta trasformazione o ad una disintegrazione, almeno temporanea, della struttura dello Stato, e che pertanto non sembra corrispondere alle svariate esigenze del nostro Paese, non solo per il timore che molti prospettano in riguardo all'unità politica dello Stato..., ma anche perché le inevitabili interferenze che le Regioni sarebbero portate ad esercitare a titolo di sovranità quali Stati membri, nei congegni dello Stato centrale, finirebbero per essere d'intralcio a quell'unità di direttive e a quella speditezza d'azione che sono indispensabili nell'ora presente, specie per l'elaborazione e l'attuazione del programma o dei programmi di ricostruzione economica e di riforme sociali» (*Atti C. C., vol.* II, p. 137 e segg.).

Nell'Assemblea plenaria questo concetto fu ribadito da Jacini (*Res A.C.*, p. 5205) e non trovò apprezzabili contrapposizioni.

Sull'istituzione dell'ente regione la seconda Sottocommissione per ultimo citata, dopo una lunga discussione, aveva approvato un ordine del giorno nel quale l'ente regione era previsto come persona giuridica territoriale, come ente autarchico (cioè con fini propri d'interesse regionale e con capacità di svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini), come ente autonomo (cioè con potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze che gli sarebbero state attribuite e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato), come ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive, come ente dotato di autonomia finanziaria (II *Sc. C.*, p. 77).

Un apposito Comitato, con relatore Ambrosini, formulò un articolato progetto per la disciplina della Regione.

In tale progetto molto dibattuta fu anche la questione della sorte della Provincia: a maggioranza si decise che dovesse essere soppressa come ente autarchico e mantenuta come cir-

coscrizione amministrativa di decentramento regionale.

In Assemblea Costituente le due tesi (quella favorevole e quella contraria all'autonomia regionale) si confrontavano spesso con stringenti e profonde argomentazioni: furono presentati numerosi ordini del giorno che proponevano la soppressione del relativo titolo rimettendo al legislatore ordinario l'esame della struttura amministrativa dello Stato, in contrapposizione agli altri ordini del giorno tendenti ad inserire nella Costituzione la modificazione strutturale dello Stato, con l'accettazione del nuovo ente regionale.

Sono note le scelte che alla fine furono adottate in seno all'Assemblea costituente.

Giova soltanto ricordare che nel testo finale fu eliminato il riferimento alla soppressione della Provincia.

Significativamente nel suo intervento Ruini aveva detto: «Vi è, infine, un argomento di opportunità, del quale io personalmente sento il grande valore: se noi, per creare la Regione, distruggessimo la provincia, susciteremmo un ambiente di malcoltenti, di diffidenze, di gelosie, di urti, entro il quale non conviene che sorga la regione. Quest'ente nuovo, che la maggioranza dell'Assemblea ha deciso di fondare, deve avere la maggior collaborazione possibile, anche di coloro che vedono nella provincia il loro nido, la loro tradizione, il loro sentimento» (*A.C.*, p. 5223).

2. SULLA RIGIDITÀ DELLA COSTITUZIONE E SUL CONTROLLO COSTITUZIONALE DELLE LEGGI

L'orientamento della Commissione del Ministero per i «problemi costituzionali» era stato chiaro e netto a favore di una Costituzione di tipo rigido. «Ciò non vuol dire – si legge nella relazione – che le norme dettate dalla Costituzione debbano essere immutabili, ma soltanto che per la loro modificazione si richiede una forma speciale, diversa da quella propria della legge ordinaria. Ciò rende naturalmente le modificazioni meno agevoli e meno rapide di quanto potrebbe essere nelle costituzioni a tipo flessibile, le quali, sotto questo aspetto, presentano il pregio di un più pronto adeguamento al mutare dei bisogni della nazione. Ma a parte il ricordare che in tutte le costituzioni mo-

derne predomina nettamente il tipo rigido, la preferenza per quest'ultimo tipo è giustificata da ragioni di ordine teorico e da considerazioni di carattere pratico» (su questo e sui punti successivi, *Or. St. vol.* I, p. 6 e segg.).

Il presupposto era che la Costituzione avrebbe dovuto evitare le norme «che presumibilmente devono essere facilmente e rapidamente modificate in relazione alle esigenze mutevoli a cui provvedono... per limitarsi a dettare quelle fondamentali, lasciando a leggi successive le norme particolari sugli sviluppi dei principi affermati».

Quanto poi al sistema più idoneo da adottare per le revisioni costituzionali «deve non essere trascurata l'esigenza di evitare sistemi troppo complicati, per non appesantire eccessivamente ogni riforma costituzionale ed impedire così praticamente il progressivo adeguamento della Costituzione alle reali esigenze della vita nazionale».

Del controllo sulla costituzionalità delle leggi – che derivava logicamente dalla soluzione rigida indicata – la relazione scartava quello di tipo «giuridico», inteso nel senso di «puramente giudiziario con gli effetti propri delle decisioni giudiziarie, cioè limitati al caso deciso» e si orientava a maggioranza per quello di tipo «politico», un controllo, cioè, «che lo fa uscire dal campo puramente giuridico e prescinde perfino, in una certa misura, dalla finalità di tutela di diritti individuali garantiti dalla Costituzione».

La relazione chiariva meglio questo concetto, formulato invero con terminologia non del tutto esatta e chiara, specificando che qualsiasi legge ordinaria, dopo essere stata approvata dal Parlamento e regolarmente pubblicata, si sarebbe potuta impugnare entro un periodo di tempo di sei mesi o un anno, da parte di chiunque «indipendentemente dal fatto che abbia subito una lesione effettiva o potenziale dei diritti».

Competente a conoscere dell'azione popolare di annullamento, con effetto *erga omnes*, della legge per incostituzionalità, sarebbe dovuta essere un'apposita Corte: a fronte di un orientamento favorevole a un organo misto composto di elementi tecnici e di elementi politici eventualmente eletto dal corpo elettorale, prevalse, a maggioranza, il concetto di «un organo tecnico giuridico composto di membri eletti nel proprio seno dalla Corte di Cassazione e, in proporzione gradatamente minore, dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei conti e dai Consigli degli avvocati».

Degli orientamenti della Sottocommissione «Boeri» del Ministero della Costituente, l'Assemblea Costituente accolse i principi della rigidità della Carta, e l'efficacia *erga omnes* delle decisioni di incostituzionalità, mentre su altri aspetti le decisioni furono divergenti, sia pure a seguito di contrasti e di dibattiti accesi.

Se sulla rigidità della Costituzione, a parte l'autorevole opinione contraria di Vittorio Emanuele Orlando (*Res. A.C.*, p. 3422), la scelta fu largamente appoggiata (soprattutto per la ragione indicata nella relazione Ruini che «la modificabilità continuata, e quasi inavvertita... vantaggio e conquista della democrazia, ha dato disastrosi risultati nel tempo fascista»), la scelta dell'organo cui affidare il compito di decidere sui conflitti fra legge ordinaria e legge costituzionale» fu a favore di una Corte di garanzia costituzionale (fra gli altri in questo senso G. Leone, G. Martino, Perassi, Codacci Pisanelli, Mortati, La Pira, Mastroianni), anziché della Corte di Cassazione (in questo senso Nitti, Bertone, Preti).

Le ragioni di questa scelta furono così motivate nella relazione di G. Leone (*Atti C.C. vol. II*, p. 214): «Ma – a parte il non decisivo rilievo dell'immensa mole che si verrebbe in tal modo ad imporre al supremo organo giudiziario sì da intralciare il lavoro di ordinaria giurisdizione – va considerato essere preferibile che una Corte predisposta per l'osservanza dei limiti di costituzionalità sia al di fuori di ciascuno dei tre tradizionali poteri; e, naturalmente, al di sopra».

D'altra parte, come motivava anche P. Rossi, essendo stato scelto uno Stato composto di regioni «non sovrane ma autonome, le cui libertà e facoltà devono venire imprescindibilmente contemperate ed armonizzate da un organo adeguato», tale organo non sarebbe potuto essere né «il solo Parlamento nazionale, che annullerebbe di fatto l'autonomia regionale, né la Magistratura ordinaria, che verrebbe ad assumere un compito trascendente i suoi limiti naturali e tradizionali, cioè i limiti in cui essa è abituata ad inserirsi» (*Res. A.C.*, p. 2631 e segg.).

Per quanto riguarda le modalità per sollevare la questione di incostituzionalità, la «Commissione dei 75» aveva espressamente respinto l'ipotesi dell'azione popolare maturata in seno alla Sottocommissione del Ministero della Costituente, prevedendo espressamente un articolo (128) che così stabiliva nei suoi primi due commi:

«Quando, nel corso di un giudizio, la questione di incon-

stituzionalità di una norma legislativa è rilevata d'ufficio o quando è eccepita dalle parti, ed il giudice non la ritiene manifestamente infondata, la questione è rimessa per la decisione alla Corte costituzionale.

La dichiarazione di incostituzionalità può essere promossa in via principale dal Governo, da cinquanta deputati, da un Consiglio regionale, da non meno di 10.000 elettori o da altro ente ed organo a ciò autorizzato dalla legge sulla Corte costituzionale».

L'Assemblea plenaria preferì demandare ad una futura legge «modi e termini dei giudizi sulla incostituzionalità della legge», ma il sistema che a seguito di tale scelta è derivato è vicino alla scelta della «Commissione dei 75» e lontano da quella prospettata in seno al Ministero della Costituente.

Dalla sua logica è derivato anche il fatto che non aveva più appiglio il suggerimento della «Sottocommissione Boeri» di limitare a sei mesi o ad un anno il tempo per proporre l'impugnazione.

Per quanto riguarda le procedure concrete per la revisione della Costituzione, la Sottocommissione «Boeri» manifestò un'evidente preferenza per l'«esame in duplice legislatura», un meccanismo cioè che, richiamandosi al precedente della Costituzione belga, comporta lo scioglimento automatico del corpo legislativo che approva la proposta di modifica della Costituzione e il deferimento dell'approvazione definitiva alla nuova Assemblea legislativa (cfr. *Org. St. vol. I*, p. 44 e segg.).

Sugli altri aspetti concreti della procedura di revisione (*quorum* prescritti, eventuale referendum o iniziativa popolare), la Sottocommissione non pervenne a specifiche conclusioni.

È peraltro interessante sottolineare che «vive simpatie» trovò «il sistema assai semplice, dell'approvazione della modifica da parte del corpo legislativo eventualmente con speciale *quorum* seguito da referendum popolare», e che, a proposito dell'iniziativa popolare, buona accoglienza ebbe la proposta di dare a tale iniziativa «efficacia di solo messa in moto del congegno revisivo» anche se, allorché si passò a esaminare in concreto un qualche possibile criterio per disciplinare in tal senso l'iniziativa popolare, la Sottocommissione non riuscì a trovare l'accordo.

In Assemblea Costituente il sistema dell'esame in duplice legislatura e l'iniziativa popolare per la revisione costituzionale non furono tenuti in considerazione e già in sede di Commis-

sione si delineò il meccanismo che corrisponde ora all'art. 138 della Costituzione.

La logica di quest'ultimo fu chiaramente espressa in Commissione da P. Rossi (*C. C., vol. II*, p. 197 e segg.) e in Aula da Perassi (*Res. A.C.* p. 2762 e segg.).

3. SUL BICAMERALISMO

La scelta a favore del bicameralismo in seno alla Sottocommissione del Ministero della Costituente per «l'organizzazione dello Stato» fu netta (*Org. St. vol. I*, p. 191 e segg.).

Incertezze insorsero invece circa il modo di composizione della seconda Camera.

Affermate in via di massima la necessità di una seconda Camera e l'esigenza che questa non fosse copia della prima, ed esclusa la possibilità di una Camera vitalizia, la Sottocommissione scartò i sistemi di composizione a base sindacale, a base di elezione di secondo grado dei rappresentanti di enti locali oppure fondati sul principio di una rappresentanza organica di interessi economici e culturali.

Su due sistemi la Sottocommissione fermò le sue preferenze: sul sistema regionale comparato, nel senso di una rappresentanza non strettamente corrispondente alla popolazione delle singole regioni e sul sistema delle elezioni entro determinate categorie, individuate tenendo conto dell'esperienza politica, amministrativa, sindacale.

Nessun metodo particolare di elezione veniva definito, ma si precisava che «anche la seconda Camera, al pari della prima, dovesse essere eletta a suffragio universale, pure essendo le elezioni circoscritte nell'ambito di determinate categorie».

A maggioranza inoltre la Sottocommissione si pronunciava sull'eguaglianza dei poteri delle due Camere.

All'Assemblea Costituente il dibattito sul bicameralismo fu fra i più tormentati.

I principi che le Camere fossero due e che avessero parità di attribuzione furono fissati fin dall'inizio in sede di seconda Sottocommissione della «Commissione dei 75» a seguito dell'approvazione, rispettivamente, dell'ordine del giorno di Mortati, Bozzi, Castiglia e Einaudi (7 settembre 1946) e dell'ordine del giorno di G. Leone (26 settembre), ma sul modo d'elezione vi

fu una discussione molto contrastata e non priva di ripensamenti.

Nella stessa Sottocommissione, dopo che in un primo tempo erano stati fissati altri principi, si era stabilito che la seconda Camera fosse eletta da collegi regionali a suffragio universale indiretto, secondo le modalità stabilite dalla legge (proposta Laconi, votata il 24 gennaio 1947); la categoria di eligendi alla seconda Camera era stata specificata nelle sedute della stessa Sottocommissione del 18 e 19 ottobre 1946.

La «Commissione dei 75» in sede plenaria, però, cambiava ancora questa scelta stabilendo che un terzo dei senatori fosse eletto dai Consigli regionali e gli altri due terzi a suffragio universale diretto da parte di tutti gli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età (seduta del 31 maggio 1947).

In sede di Assemblea fu respinto l'ordine del giorno Perassi che mirava a fissare il principio dell'elezione indiretta di secondo grado (*Res. A.C.*, p. 539) e fu accolto l'ordine del giorno Nitti così concepito: «l'Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale».

Per quanto concerne i requisiti per l'eleggibilità la proposta della «Commissione dei 75», che in sostanza si rifaceva agli orientamenti emersi in seno al Ministero della Costituente, fu bocciata, a votazione segreta, col seguente risultato: 180 voti favorevoli, 180 contrari!

In sostanza prevalse la convinzione, espressa dal deputato Carboni, che «limitare l'eleggibilità a senatore a determinate categorie è un criterio antidemocratico, che offende la libertà di scelta da parte del corpo elettorale in base a una valutazione concreta della capacità e dell'attitudine di ciascuno, (*Res. A.C.*, p. 1053. Nello stesso senso si pronunciò Nobili Tito Oro (*ivi*, p. 1055 segg.).

4. SULL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

La Sottocommissione «Boeri» esaminò innanzitutto la questione dell'iniziativa legislativa ponendosi il problema, che in quella sede poteva ancora affacciarsi, se la facoltà dovesse spettare soltanto al Parlamento oppure anche al Governo.

L'orientamento fu a favore del sistema «misto», cioè l'attribuzione della facoltà all'uno o all'altro soggetto, ma non si

andò al di là di questo punto e quindi non ci si chiese affatto se si dovessero individuare altri possibili soggetti. (Su questo e sui successivi punti cfr. *Org. St. vol. I*, p. 213 e segg.).

Anche nell'Assemblea Costituente l'estensione dell'iniziativa legislativa al Governo fu sostanzialmente pacifica. Come affermò Mortati «la libera iniziativa parlamentare non deve escludere quella governativa, perché il Governo, se è responsabile, deve avere una pienezza di mezzi, uno dei quali è l'iniziativa» (*II Sc. C.*, p. 92).

Il quesito, invece, che non era stato affrontato dal Ministero della costituente, se l'iniziativa legislativa dovesse essere riconosciuta anche al popolo, fu oggetto di vivaci contrasti. Mentre Lussu riteneva che tale riconoscimento non avesse «alcuna sostanziale esigenza democratica», considerato che le due Camere e le Assemblee regionali davano ogni garanzia che i cittadini potessero esprimere legalmente la loro volontà, prevalse l'orientamento di Mortati secondo il quale «non è detto che la maggioranza sia espressione sempre della volontà popolare» ed era quindi «opportuno concedere al popolo un mezzo concreto per esprimere efficacemente un proprio orientamento, anche in difformità con l'orientamento governativo» (*II Sc. C.*, p. 442).

Questa motivazione presuppone evidentemente una enfatizzazione del potere di iniziativa legislativa che l'esperienza concreta fino ad oggi ha dimostrato ingiustificata. Infatti, l'influenza dell'iniziativa legislativa popolare è stata praticamente quasi nulla, almeno per quanto concerne le conseguenze sulle concrete scelte del legislatore.

Peraltro, come è noto, in Assemblea Costituente fu riconosciuta anche ad altri soggetti l'iniziativa legislativa (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e Regioni).

Sempre a proposito dell'iniziativa legislativa giova sottolineare che già nella Sottocommissione «Boeri» si era posto il problema delle proposte che comportassero conseguenze finanziarie. Al riguardo era stato approvato, a larghissima maggioranza, questo principio: «Che non sia ammissibile alcuna iniziativa parlamentare che comporta spese, qualora non sia accompagnata da una corrispondente iniziativa che garantisca la copertura di tale spesa con le entrate necessarie».

Questa dizione non differisce molto da quella poi accolta dall'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione. Per gli uni e per gli altri il modo in cui poi è stata applicata la norma costituzionale è chiaramente lontano dai risultati cui si aspira-

va. Basti al riguardo ricordare quanto nell'Assemblea Costituente ebbe a dire Einaudi: «L'esperienza ha dimostrato, infatti, che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarli. Così stando le cose, si prospettano due soluzioni: o negare ai deputati delle due Camere di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia una impronta di serietà» (*II Sc. C.*, p. 419).

Molto dibattuta fu nella Sottocommissione «Boeri» la questione dell'ammissibilità dell'intervento del Capo dello Stato nell'esercizio della funzione legislativa.

Unanime nel riconoscere il potere di promulgazione, il dissenso dei commissari riguardò l'attribuzione del potere della sanzione ovvero la facoltà di veto da parte del Capo dello Stato nei confronti delle leggi deliberate – al di fuori di ogni suo intervento – dalle Camere (*Org. St. vol. I*, p. 214 e segg.).

L'orientamento fu sostanzialmente nel senso che il Capo dello Stato potesse semplicemente restituire la legge alle Camere, con la conseguenza che se queste avessero confermato con una maggioranza qualificata (due terzi del numero dei votanti) la loro deliberazione, il Capo dello Stato sarebbe stato tenuto a darvi sanzione.

Come si vede, fatta eccezione per la previsione di una maggioranza qualificata, questo orientamento non differisce molto dalla norma dell'art. 74 della Costituzione.

Giova peraltro ricordare che quest'ultima non figurava nel progetto elaborato dall'apposita Commissione. Essa fu proposta, come comma aggiuntivo, durante la discussione dell'art. 73 relativo alla promulgazione (*Res. A.C.*, p. 1473).

Peraltro già durante la discussione sui poteri del Presidente della Repubblica, Ruini, anticipando l'accettazione della proposta da parte della Commissione, così si espresse: «Noi non potevamo lasciare al Presidente della Repubblica un potere di sanzione, che lo avrebbe, almeno in via di principio, fatto partecipe della funzione legislativa. Ma gli abbiamo – ed è stato perfettamente possibile con la sola figura della promulgazione – conferito la facoltà di un veto sospensivo, nel senso di chiedere un riesame della legge alle Camere. È qualcosa di più so-

stanzioso ed effettivo della sanzione; e si addice al compito del Capo dello Stato come regolatore fra i poteri dello Stato» (*Res. A.C.*, p. 1467).

Ampio spazio la Sottocommissione «Boeri» dedicò alle leggi di delega e ai decreti-legge (*Org. St. vol. I*, p. 216 e segg.).

L'importanza che questi strumenti legislativi hanno avuto finora nella vita della Repubblica, testimoniano quanto quell'attenzione fosse giustificata.

Per le leggi delegate, la Sottocommissione si orientò subito nel senso dell'opportunità di prevedere espressamente questo tipo di provvedimento nella Costituzione, salvo limitarlo «per singoli casi e per materie determinate» e di escluderlo per alcuni casi individuati, pur riconoscendosi la difficoltà di un'elencazione, nella materia elettorale, nella leva militare, nei provvedimenti di pubblica sicurezza implicanti restrizioni della libertà individuale, nell'ordinamento giudiziario e nell'ordinamento comunale e provinciale.

La delega in ogni caso si sarebbe dovuta conferire al solo Governo e mai ai singoli ministri.

Quest'ultima osservazione fu evidentemente tenuta presente da Bozzi che in sede di II Sottocommissione della «Commissione dei 75» voleva indicare come soggetto destinatario della delega prevista dall'art. 72 della Carta il «Consiglio dei Ministri anziché il Governo» per evitare la possibilità di deleghe ai singoli Ministri ed anche la possibilità di subdeleghe» (*II Sc. C.*, p. 472).

Per quanto invece concerne le materie da escludere dalla delega nella stessa Sottocommissione furono avanzate da Mannironi, Bozzi, Terracini, diverse proposte nessuna però coincidente con quella formulata dal Ministero della Costituente, mentre più drasticamente Tosato affermò l'opportunità di «lasciare al potere legislativo la più ampia facoltà di determinare le materie per le quali... potesse risultare necessario fare ricorso all'istituto della delega, stabilendo caso per caso le eventuali limitazioni e cautele per evitare abusi» (*II Sc. C.*, p. 477).

Sempre in quest'ultima Commissione affiorò anche la necessità, cui il Ministero per la Costituente non aveva fatto espresso cenno, di limitare nel tempo l'esercizio dell'attività legislativa delegata (anche se genericamente si affermava che la delega dovesse essere esercitata «in una sola volta»). Come osservò Tosato, «potrebbe – altrimenti – sorgere la questione se il potere esecutivo una volta emanata la legge delegata possa discipli-

nare permanentemente una determinata materia». Ciò che, ad avviso dello stesso Tosato, «evidentemente non è ammissibile» (*Sc. C.*, p. 479).

Sui decreti-legge erano chiari presso la Commissione «Boeri» i pericoli, gli inconvenienti e gli abusi cui questo strumento aveva dato luogo in passato, e particolarmente nel periodo fascista (si citava, fra l'altro, il caso, veramente emblematico, di due decreti pubblicati lo stesso giorno e che disciplinavano in due modi diversi la stessa questione!).

Per questi motivi all'unanimità si era ritenuto che l'esercizio di tale potere dovesse essere consentito solo nel caso di necessità e urgenza e che si dovesse escludere che tali casi si potessero verificare nel periodo in cui le Camere legislative fossero in funzione. A maggioranza (di un solo voto) si riteneva che il decreto-legge fosse ammissibile nel periodo di vacanza fra lo scioglimento di una Camera legislativa e l'altra.

Per il termine di conversione la Sottocommissione del Ministero, condizionata dall'allora vigente termine di due anni, si contentava della riduzione ad un anno, ma auspicava che fosse fissato in Costituzione l'espresso divieto di riprodurre alla scadenza il medesimo provvedimento. In caso poi di decadenza si esprimeva l'avviso che gli effetti della decadenza dovessero operare *ex nunc* restando fermi gli effetti del decreto per il periodo intermedio tra il momento dell'entrata in vigore e quello della decadenza.

La diversa soluzione su quest'ultimo punto adottata dall'Assemblea Costituente trovò chiaramente contrario soltanto Codacci Pisanelli (*Res. A.C.*, p. 1313).

Ma anche per gli altri importanti aspetti la stessa Assemblea si distaccò, come è noto, dalle indicazioni del Ministero per la Costituente.

In essa peraltro si ripresentò la questione, già affrontata presso la Commissione «Boeri» ma anche qui respinta, circa l'opportunità di evitare del tutto di parlare dei decreti-legge nella Costituzione.

Più drasticamente erano stati in molti a pronunciarsi in seno alla II Sottocommissione della «Commissione dei 75» contro l'ammissibilità della decretazione d'urgenza (fra gli altri Einaudi e Tosato: cfr. *II Sc. C.*, p. 256 e p. 257).

Per quanto concerne gli ostacoli che possono frapporsi all'ordinato svolgimento dell'attività legislativa da parte delle Camere, la Sottocommissione «Boeri» diede importanza alle preoc-

cupazioni connesse ai contrasti che sorgono quando le Assemblee legislative sono due.

Evidentemente, come dimostra l'esperienza della Costituzione repubblicana italiana, questi contrasti difficilmente sono forti e paralizzanti quando le due Camere sono costituite con meccanismi elettorali sostanzialmente analoghi e soprattutto, quando la composizione e il funzionamento concreto riflettono, nell'una e nell'altra Assemblea, gli stessi schieramenti dei partiti.

Allora, però, non si poteva avere adeguata percezione di queste conseguenze ed è pertanto ben comprensibile che la Sottocommissione in parola cercasse i rimedi per evitare e risolvere i paventati contrasti visti come altamente probabili.

La soluzione indicata, sulla base anche di altre esperienze costituzionali, era quella della nomina di una particolare Commissione permanente comune alle due Camere investita del compito di esaminare gli argomenti su cui fosse sorto il contrasto e di elaborare proposte idonee a trovare accoglimento nelle due Camere.

I membri di questa Commissione o Giunta (indicati in una trentina circa) e previsti in numero pari dell'una e dell'altra Camera si sarebbero dovuti scegliere «con un sistema proporzionale in modo da avere... una rappresentanza riflessa delle più importanti correnti politiche del Parlamento» (*Org. St. vol. I*, p. 210).

5. SULLA FORMA E SULLA STRUTTURA DI GOVERNO

La Sottocommissione «Boeri» fu unanime nel consigliare una forma di governo non presidenziale, pur dandosi atto che quest'ultima «ha le caratteristiche di un governo forte, non sottoposto alle fluttuazioni dei partiti, in confronto ai governi parlamentari soggetti a crisi spesso frequenti».

Si contrapponeva, però, che «nelle Repubbliche sudamericane vediamo che quel sistema dà luogo a continue dittature e a colpi di Stato; nella Francia moderna esso ha servito a istaurare il dominio dei Napoleonidi» (*Org. St. vol. II*, p. 431 e segg.).

Esclusa la forma di governo presidenziale, restava la questione se nella nuova Costituzione i ministri dovessero continuare a essere nominati a opera del Capo dello Stato su indica-

zioni del Parlamento, o direttamente eletti da quest'ultimo.

La proposta che almeno il Presidente del Consiglio dei ministri fosse eletto dal Parlamento, al fine di assicurare stabilità al Governo, aveva incontrato gravi opposizioni.

A parte la convinzione che la stabilità fosse legata alla presenza di «forti partiti» in grado di garantire una certa continuità nell'attività da essi svolta, la Sottocommissione «Boeri» così si esprimeva: «... è ben difficile che il Parlamento possa prescegliere per via di elezione un uomo il quale rappresenti con efficacia le direttive di un partito, o eventualmente di una coalizione di partiti: tale persona si ritrova meglio attraverso il procedimento consuetudinario in cui il Capo dello Stato compie, come è noto, i relativi scandagli, spesso irti di difficoltà, e incarica per la costituzione del Governo colui il quale, dopo gli scandagli stessi, abbia dimostrato di riunire in sé le necessarie qualità. In altri termini, prima di ricercare la persona occorre formare il programma governativo, e questo non si chiarifica se non mediante preliminari consultazioni, le quali sono poi assolutamente necessarie quando si renda imprescindibile un governo di coalizione» (*C.C.*, p. 232).

Nell'Assemblea Costituente il dibattito circa la forma di governo si svolse in maniera approfondita presso la II Sottocommissione.

La tesi favorevole al regime presidenziale, sostenuta con efficacia di argomenti da parte di Calamandrei (*II Sc. C.*, p. 119 e segg.), risultò decisamente minoritaria e la discussione si concluse con il seguente ordine del giorno proposto da Perassi: «La II Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello di governo direttoriale risponderebbe alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (*II Sc. C.*, p. 129).

Una volta scelto il sistema parlamentare, si poneva il problema della preposizione alla carica del Presidente del Consiglio e dei Ministri, per la quale nella sua relazione Mortati avanzava tre ipotesi principali: a) nomina da parte del Capo dello Stato, senza necessità di espresso conferimento della fiducia del Parlamento, presunta all'inizio, mentre solo un voto di espressa sfiducia avrebbe comportato l'obbligo del Capo dello Stato di revoca del Ministero; b) designazione delle candidature, o

della candidatura, da parte del Capo dello Stato delle persone ritenute idonee alla carica, e conferimento della carica in base al voto di fiducia del Parlamento alla persona, o ad una delle persone designate; c) nomina diretta da parte del Parlamento dei Ministri, con la esclusione di ogni intervento solo formale del Capo dello Stato (*Atti C.C.*, vol. II, p. 186).

Il sistema poi adottato nell'art. 92 della Costituzione corrisponde a quello sostanzialmente prescelto già in sede di II Sottocommissione.

Come, peraltro, ebbe a precisare Tosato, «una volta costituzionalmente stabilita la forma di Governo parlamentare, l'esercizio dei poteri da parte del Capo dello Stato deve essere inquadrato nell'insieme dell'ordinamento di cui il Capo dello Stato è una parte; e quindi, nel caso in discussione, la nomina del Primo ministro deve essere preceduta da quelle consultazioni che sono ritenute necessarie affinché la scelta fatta dal Capo dello Stato soddisfi le esigenze della maggioranza parlamentare» (*II Sc. C.*, I sez., p. 63).

Due questioni importanti erano state esaminate in seno alla Sottocommissione «Boeri»: il ruolo del Capo del governo e quello della responsabilità ministeriale.

Sulla prima l'orientamento era nel senso che il potere d'indirizzo politico, per la parte spettante al Governo, fosse di competenza dell'intero Gabinetto e non del solo Ministro.

Sulla seconda è interessante notare come nell'esame preparatorio presso il Ministero per la Costituente si fosse posto il problema – che si è poi presentato in vicende concrete della vita parlamentare della Repubblica – se volendosi in qualche caso disapprovare l'operato di un singolo ministro senza peraltro costringerlo ad abbandonare il suo posto, si facesse cenno nella Costituzione alla possibilità di un voto di censura relativamente al Ministro stesso.

Quanto poi più in generale alla responsabilità politica del Gabinetto, nel senso che essa oltre che solidale potesse essere anche individuale, la Sottocommissione «Boeri» espresse l'avviso, a maggioranza, che convenisse lasciare tale questione a principi non scritti.

La soluzione esplicita adottata invece dal secondo comma dell'art. 95 della Costituzione era stata accolta già in Commissione e poi ribadita, senza contrasti, nell'Assemblea Costituente plenaria.

Per quanto riguarda i sottosegretari di Stato, a proposito

dei quali come è noto la Costituzione tace, la Sottocommissione «Boeri» si era dichiarata espressamente contraria ipotizzando semmai il ritorno al sistema dei segretari generali permanenti dei singoli Ministeri, scelti fra gli impiegati di carriera, salvo concedere loro l'ingresso in Parlamento per sostenere determinate proposte ministeriali (*Org. St. vol. I*, p. 235).

Sulla responsabilità penale dei Ministri, è interessante sottolineare che la Sottocommissione «Boeri» si fosse orientata per un sistema che sta a mezza strada fra la soluzione originariamente accolta dalla Costituzione nell'art. 96 e il diverso meccanismo adottato a seguito delle modifiche apportate a tale articolo dalla legge costituzionale n. 1 del 1989.

La Sottocommissione in parola infatti era dell'avviso che per i reati ministeriali fossero competenti i tribunali ordinari, ma al Parlamento fosse riconosciuta la facoltà di sottrarre il giudizio al giudice ordinario e devolverlo ad apposito tribunale. La nomina dei membri di quest'ultimo sarebbe poi spettata al Parlamento che avrebbe dovuto, consigliabilmente, operare la scelta per metà nell'ordine giudiziario, per metà fra uomini politici (*Org. St. vol. I*, pp. 238 e 239).

È infine da tener presente che la Sottocommissione «Boeri» esaminò approfonditamente anche la questione se fosse opportuno specificare nella Costituzione le principali funzioni governative. Al riguardo ritenne che nella Carta si potesse precisare che «il Governo svolge la sua attività nei limiti fissati dalle leggi in generale e dalla legge speciale del bilancio (stato preventivo delle entrate e delle spese), sotto il controllo del Parlamento» (*Org. St. vol. I*, p. 241).

6. SULL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Gli orientamenti emersi in seno al Ministero per la Costituente coincidono largamente con le scelte che in seguito furono adottate nell'Assemblea costituente.

Premessa la rivendicazione esclusiva allo Stato della funzione giurisdizionale («La giustizia è funzione dello Stato ed è esercitata in suo nome da giudici da esso istituiti») e l'immutabilità del giudicato da parte della legislazione ordinaria, la Sottocommissione «Boeri» riaffermava innanzitutto il principio dell'indipendenza del giudice («i giudici sono indipendenti e sono

soggetti soltanto alla legge») e quello del «giudice naturale».

A proposito del primo punto si affermava, fra l'altro la necessità di stabilire l'inamovibilità della sede, sotto qualsiasi forma e l'esclusione di ogni ingerenza del potere esecutivo sullo «*status*» del magistrato. Il principio dell'indipendenza si sarebbe inoltre dovuto estendere anche ai magistrati del pubblico ministero «che sono chiamati anch'essi all'attuazione della legge concorrendo, sia pure in forma diversa da quella dei giudici, alla funzione giudiziaria» (*Org. St. vol. I*, p. 32).

Sul secondo punto giova riportare testualmente le argomentazioni della Sottocommissione:

«Sembra ora improrogabile, formandosi la nuova Costituzione del Paese, di fare il passo decisivo per stabilire il divieto di creazione di giurisdizioni speciali e per trasformare quelle esistenti (salvo il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, per le ragioni che saranno tra poco dette) in sezioni specializzate dell'organizzazione della giurisdizione ordinaria, secondo un tipo o modello che può tracciarsi nella stessa Costituzione e che dovrebbe essere seguito dalla legge in tutti i casi nei quali si avverta il bisogno di derogare alla normale composizione degli organi ordinari della giurisdizione.

È stato notato che la creazione di giurisdizioni speciali è spesso determinata dallo scopo di sottrarre determinati gruppi di rapporti al rigore del diritto codificato, al quale i giudici ordinari sono naturalmente fedeli, per trovare in giudici tecnici il modo di ottenere una giustizia che si supponga più aderente a eccezionali o a nuove esigenze sociali. Ciò determina la convinzione nei cittadini che ai giudici speciali si richiegga una prestazione di giustizia pieghevole ai voleri e ai criteri del potere esecutivo, qualcosa insomma che dal concetto di giustizia molto dista» (*Org. St. vol. I*, p. 268).

La Sottocommissione «Boeri» suggeriva pertanto di includere nella Costituzione i seguenti principi: a) il divieto di creazione di giurisdizioni speciali (fatta eccezione per il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti); b) la facoltà di istituire con legge per determinate materie – escluse quelle penali relative a delitti e non a contravvenzioni punibili con la sola pena pecuniaria – sezioni specializzate presso i tribunali ordinari, con la partecipazione di estranei all'ordine giudiziario (*Org. St. vol. I*, p. 270).

Altro importante punto sul quale la stessa Sottocommissione insisteva molto era l'istituzione di un organo di autogo-

verno, al quale deferire fra l'altro tutti i provvedimenti relativi allo stato giuridico del magistrato, quali i concorsi per l'assunzione, la nomina, l'assegnazione delle sedi, la promozione, l'aspettativa, l'azione disciplinare, da sottrarre comunque al Ministro della giustizia.

Peraltro per quanto concerne la struttura dell'organo la Sottocommissione «Boeri» era, a maggioranza, contraria ad un Consiglio superiore della Magistratura a composizione mista (magistrati e personalità estranee all'organizzazione della giustizia), e favorevole, invece, a un organo tratto dallo stesso potere giudiziario e posto al vertice degli uffici del pubblico ministero. Il potere di nomina e di revoca di quest'organo, responsabile verso il Parlamento, sarebbe spettato al Parlamento stesso o al Capo dello Stato previa designazione delle due Camere.

Per quanto infine concerneva il sistema di reclutamento, la Sottocommissione «Boeri» si dichiarava all'unanimità favorevole a conservare il sistema di nomina in base a concorso, escludendo il criterio dell'elettività. Eccezioni al sistema dei concorsi venivano previste per la Magistratura onoraria, conciliatori e vice pretori, e per gli avvocati e i professori universitari «nei limiti stabiliti dalla legge» (*Org. St. vol. I*, p. 33).

Nell'Assemblea Costituente, la Commissione aveva previsto, sia pure a seguito di legge approvata a maggioranza assoluta, l'istituzione di giudici speciali. Ma tale ipotesi fu respinta nell'Assemblea plenaria. Come ebbe ad osservare Ruini «abbiamo acceduto ad un'idea venuta fuori da più parti di quest'Assemblea, che giudici speciali non devono esservi mai. Né giudici speciali, né giudici straordinari: due concetti che non coincidono, perché vi possono essere giudici speciali ordinari. Escludiamo gli uni e gli altri» (*Res. A.C.*, p. 3372). Peraltro anche nell'Assemblea costituente si faceva eccezione per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, senza che, a quest'ultimo proposito, si levassero voci in senso contrario e per le Giurie popolari che, del resto, erano state espressamente previste anche dalla Sottocommissione «Boeri».

La previsione in Assemblea Costituente del Consiglio superiore della Magistratura era vista fra l'altro come uno strumento – come disse G. Leone – «per impedire che si creasse una casta chiusa della Magistratura» e si realizzasse invece «un equilibrio tra l'indipendenza della Magistratura e il collegamento con gli altri poteri dello Stato» (*II Sc. C.*, II sez., p. 80). Questa stessa preoccupazione era stata espressa anche in seno alla Com-

missione «Boeri» la quale, però, come si è detto si era orientata per una diversa soluzione.

Per quanto concerne infine le nomine dei magistrati, le soluzioni adottate dall'art. 106 della Carta sono sostanzialmente simili a quelle suggerite in seno al Ministero per la Costituente.

In Assemblea Costituente largo spazio fu invece dedicato a un aspetto che il Ministero aveva ignorato. Se si dovesse stabilire, come in un primo momento era stato proposto, che la partecipazione illimitata delle donne alla funzione giudiziaria fosse da escludersi.

La parità dei sessi sancita dall'art. 51 della Costituzione portò poi al testo vigente che, come ebbe a precisare G. Leone, non poneva un limite all'introduzione delle donne nella Magistratura (*Res. A.C.*, p. 2503).

7. SUI DIRITTI CIVILI, ETICO-SOCIALI, ECONOMICI, POLITICI

La Sottocommissione «Boeri» dedicò un ampio spazio all'esame di quelli che venivano definiti diritti individuali o sociali, o poi, più genericamente «diritti pubblici subiettivi».

I suggerimenti e le proposte concrete avanzati portarono a formulazioni che in molti casi non differiscono sostanzialmente da quelle adottate dalla Carta costituzionale.

Al riguardo possono essere citati alcuni esempi significativi.

A proposito del «diritto alla libertà della persona fisica», premesso che «l'esigenza che si fa valere storicamente per prima è quella del divieto di qualsiasi limitazione della libertà personale se non con le garanzie di un giudizio composto secondo la legge» (*Org. St. vol. I*, p. 96) nella Sottocommissione si delinearono i seguenti orientamenti: a) un unanime accordo circa l'opportunità di stabilire un termine brevissimo, di non oltre 48 ore, entro il quale l'autorità di Pubblica Sicurezza autrice dell'arresto avrebbe dovuto provvedere alla scarcerazione o avanzare denunzia all'autorità giudiziaria; b) una proposta, a maggioranza, affinché la Costituzione fissasse altresì un termine perentorio per la convalida motivata dell'arresto da parte dell'autorità giudiziaria che aveva ricevuto la denuncia (p. 98).

Circa il diritto di domicilio la formula suggerita era la seguente. «Il domicilio è inviolabile. Nessuno può introdurvisi se

non per ordine dell'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato, o altri casi eccezionali tassativamente regolati dalla legge. Le ispezioni o perquisizioni domiciliari debbono essere fatte alla presenza dell'interessato o di persona di famiglia ovvero in mancanza di esse da due vicini» (p. 81).

Circa il diritto alla libertà di circolazione e residenza, le formulazioni proposte furono le seguenti: «Ogni cittadino può fissare o prendere la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio, salvo i limiti imposti con carattere generale dalla legge, per soli motivi di sanità o di ordine pubblico; l'esercizio dei diritti fondamentali del cittadino sanciti dalla Costituzione, è garantito a ciascuno egualmente in tutto il territorio nazionale. Le eccezioni che si rendono necessarie per ragioni di ordine pubblico, possono essere stabilite solo dalla legge» (pp. 102 e 103).

Più sbrigativamente, per quanto riguarda la libertà della corrispondenza e la segretezza di essa, la Sottocommissione «Boeri» riteneva che fosse sufficiente enunciare il principio generale della libertà delle comunicazioni con garanzia del segreto e col divieto di censura (p. 105).

Molto più articolata fu invece la formula relativa alla libertà di espressione del pensiero: «È garantita la libertà di stampa e di espressione del pensiero con qualsiasi mezzo. È vietato assoggettarne l'esercizio ad autorizzazione o censura. Il sequestro può essere disposto soltanto dall'autorità giudiziaria e nei casi: a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto; b) di reati non politici per i quali la legge stabilisca il sequestro; c) di esecuzione di una sentenza. Il sequestro può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria senza autorizzazione preventiva nei soli casi di assoluta urgenza o di pubblicazioni oscene, ma deve essere richiesta immediatamente la convalida dell'autorità giudiziaria» (*Org. St. vol. I*, p. 109).

Anche per quanto riguarda la libertà di associazione, sono evidenti le analogie fra i principi suggeriti dalla Sottocommissione «Boeri» e le norme poi approvate in sede di Assemblea costituente.

La Sottocommissione infatti propose le seguenti formule: «È a tutti garantita, senza che occorra autorizzazione preventiva, la libertà di costituire associazioni, le quali si propongono fini considerati leciti per i singoli, ai sensi della legge penale. Non sono consentite le associazioni le quali non depositano i loro statuti, e quelle che abbiano un'organizzazione a carattere militare» (pp. 130 e 131).

Nel settore dei diritti economici e in particolare del diritto alla proprietà privata si può sottolineare che la dizione accolta in seno al Ministero per la Costituzione era notevolmente meno favorevole al privato e più sollecita dell'interesse generale, rispetto a quanto poi è stato disciplinato nel terzo comma dell'art. 42 della Carta.

Si proponeva, infatti, la seguente formula: «È riconosciuto il diritto a indennizzo ogni qual volta venga imposta una limitazione o privazione di diritto, che importa un danno non estendentesi alla generalità. Le leggi speciali determinano le condizioni, le modalità e la misura dell'indennizzo» (p. 143).

Merita infine di essere segnata l'evidente analogia fra la dizione del primo comma dell'art. 113 della Costituzione e la formula proposta dalla Sottocommissione «Boeri»: «La tutela giurisdizionale, accordata in via generale dalla legge per tutti gli atti della pubblica amministrazione non può essere soppressa o limitata per determinate categorie di atti» (p. 144).

* I riferimenti bibliografici contenuti nel saggio sono così abbreviati:
Ministero della Costituente. Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Relazione all'Assemblea Costituente
vol. I - Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato: *Org. St. vol. I*
vol. II - Autonomie locali. Problema della Regione. Amministrazione locale: *Org. St. vol. II*.
Assemblea Costituente
- Atti Commissione per la Costituzione: *C.C.*
- Atti I Sottocommissione (Diritti e doveri dei cittadini): *I Sc. C.*
- Atti II Sottocommissione (Ordinamento costituzionale della Repubblica): *II Sc. C.*
- Atti Assemblea plenaria: *Res. A.C.*
- Relazioni: *Atti C.C.* (Commissione per la Costituente) oppure *Atti Sc. C.* (Sottocommissione alla Commissione per la Costituente)

APPENDICE
VERBALI DELLE RIUNIONI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(a cura di Alfonso Isinelli e di Vincenzo Marco)

Riteniamo opportuno, per consentire una più completa rievocazione del quadro politico in cui fu istituito ed operò il Ministero per la Costituente, riprodurre i verbali (gentilmente fornitici dall'Archivio Centrale dello Stato e che dobbiamo alla cortesia della Dott.ssa L. Montevecchi alla quale manifestiamo il nostro più caloroso ringraziamento) di alcune fra le più importanti sedute del Consiglio dei Ministri tenutesi nell'estate-autunno del 1945.

Si tratta dei verbali della seduta del 12 luglio 1945 (in cui fu istituito il Ministero); della seduta del 12 settembre 1945 (in cui il Governo, in relazione a un passo degli Alleati che premevano per una sollecita effettuazione delle elezioni amministrative, assumeva l'impegno di fissare quanto prima la data dello svolgimento delle elezioni sia politiche che amministrative, assicurando che una prima convocazione dei comizi elettorali avrebbe potuto essere indetta entro l'anno); delle sedute del 30 e 31 ottobre 1945 (in cui fu iniziato e concluso l'esame del testo della legge elettorale politica elaborato dalla Commissione all'uopo istituita presso il Ministero per la Costituente e fu approvato un ordine del giorno Nenni che prevedeva che le elezioni per la Costituente avrebbero avuto luogo non oltre la fine di aprile 1946 e che le elezioni amministrative avrebbero iniziato ad effettuarsi entro il 1945). Le imprecisioni che si evidenziano nei verbali sono contenute nel testo originale, che è stato riprodotto senza alcuna correzione nella sua forma autentica.

ADUNANZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 12 LUGLIO 1945

Seduta del 12 luglio 1945

In Roma nel palazzo del Viminale, si è riunito Giovedì, 12 luglio 1945, alle ore 17 il Consiglio dei Ministri, con l'intervento del:

Prof. Ferruccio Parri - Presidente e Ministro dell'Interno e ad interim per l'Africa Italiana;

Avv. Manlio Brosio - Ministro Segretario di Stato, con le funzioni di Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, incaricato per la Consulta Nazionale;

Sig. Pietro Nenni - Ministro Segretario di Stato, con le funzioni di Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, incaricato per la Costituente;

On. Dott. Alcide De Gasperi - Ministro per gli Affari Esteri;
Dott. Palmiro Togliatti - Ministro per la Grazia e la Giustizia;
On. Avv. Meuccio Ruini - Ministro per la Ricostruzione;
Dott. Mauro Scoccimarro - Ministro per le Finanze;
On. Avv. Marcello Soleri - Ministro per il Tesoro;
On. Avv. Stefano Jacini - Ministro per la Guerra;
Ammiraglio Raffaele De Courten - Ministro per la Marina;
Avv. Mario Cevolotto - Ministro per l'Aeronautica;

Prof. Vincenzo Arancio Ruiz - Ministro per la Pubblica Istruzione;

On. Ing. Giuseppe Romita - Ministro per i Lavori Pubblici;

Avv. Fausto Gullo - Ministro per l'Agricoltura e Foreste;

Dott. Ugo La Malfa - Ministro dei Trasporti;

Avv. Mario Scelba - Ministro per le Poste e le Telecomunicazioni;

On. Prof. Giovanni Gronchi - Ministro per l'Industria e il Commercio;

Sig. Gaetano Barbareschi - Ministro per il Lavoro e la Previdenza Sociale;

On. Avv. Emilio Lussu - Ministro per l'Assistenza post-bellica;

On. Avv. Enrico Molé - Ministro per L'Alimentazione.

Sono assenti i Ministri Romita e Cevolotto.

Esercita la Funzione di Segretario l'Avv. Giustino Arpesani, Sottosegretario di Stato alla Presidenza.

SEGUITO DELLA SEDUTA 12 LUGLIO 1945

Presidente: Parri

Segretario: Arpesani

Assenti Ministri Romita, Cevolotto.

Il Presidente Parri comunica che a seguito di una sua richiesta al Luogotenente, il giorno della firma luogotenenziale è fissato al Venerdì e ciò al fine di dar tempo agli uffici d predisporre i decreti dopo il Consiglio dei Ministri.

Propone lo spostamento al mattino del mercoledì delle riunioni del Consiglio.

Chiede inoltre se l'Alto Commissario Aldisio può presentarsi a riferire al Consiglio a una prossima seduta.

Il Consiglio approva.

Segnala l'opportunità che il dottore alla Presidenza Amendola partecipi alle sedute dei Comitati interministeriali e ciò perché possa poi riferire al Nord.

La proposta è approvata.

Il presidente apre quindi la discussione sullo schema (n° 1 o.d.g.).

Ruini chiede che si accentui il carattere preparatorio degli elementi per lo studio della nuova Costituzione.

Propone che l'art.2 sia così modificato:

«Il Ministero per la Costituente ha per compito di preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente preveduta dal decreto legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n.151 e di predisporre gli elementi

per lo studio della nuova costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale».

Per l'art. 5 propone il seguente testo:

«Sono istituite presso il Ministero per la Costituente una Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica, e commissioni di studio per predisporre gli elementi di cui all'art.2. Tali commissioni saranno nominate con decreto del Ministero della Costituzione, sentito il Consiglio dei Ministri».

Nenni accoglie le varianti.

Soleri - Prospetta il quesito se sia politicamente opportuno di costituire un apposito Ministero il cui compito potrebbe essere assunto dalla Vice Presidenza per la Costituente che potrebbe avvalersi dei funzionari previsti dallo schema. Fa notare che i Ministeri hanno il fine di svolgere una attività speciale o di amministrare un patrimonio, mentre tali presupposti non vi sarebbero per quello della Costituente. Come non esiste un Ministero della Camera dei Deputati che cesserebbe con realizzarsi della nuova Costituzione così non ritiene vi possa essere un Ministero per la Costituente il quale, peraltro non può nemmeno regolare le elezioni giacchè tale funzione spetta al Min. Interni. È del parere quindi che non sia necessario moltiplicare i Ministeri, trasformando il concetto di gestione caratteristico dei Ministeri stessi.

Nenni - Osserva che ha già discusso con Soleri la questione: riconoscendo il fondamento delle obbiezioni del caso (**illeggibile**). L'argomento sembrava però risolto con gli accordi intervenuti, favorevoli alla creazione di questo nuovo Ministero pure ammettendo la necessità che non vengano istituiti altri uffici. Oggi un passo indietro significherebbe porre in discussione tutto il problema. Il Ministero ha valore simbolico: mettere davanti al paese il problema della Costituente. Si richiama agli accordi già presi a Milano; è d'accordo però che non debbano creare numerosi uffici.

Brosio - Conviene con quanto è stato detto da Soleri, rilevando però che per riflesso e per una questione di principio ha preparato un progetto per la costituzione del Ministero della Consulta. Si domanda se sia necessario costituire due Ministeri. La necessità simbolica di avere una Consulta e una Costituente non coincide colla necessità di avere due Ministeri: bastano due Ministeri e basterebbe quindi ampliare i due Gabinetti; non creando i due Ministeri si darebbe un impressione favorevole nel Paese.

Gronchi - Osserva che le tesi di Nenni, di Brosio e di Soleri potrebbero essere conciliate. Si potrebbe trasformare il decreto così: «I compiti del Ministero della Costituente sono i seguenti».

Nenni - Approva la proposta.

Brosio - Ricorda che quando si discusse dei Sottosegretari Nenni e lui rinunciarono alla loro nomina e quindi implicitamente anche alla

valutazione dei Dicasteri.

Soleri - Propone che i due Ministri vengano nominati senza portafoglio con determinate funzioni.

Nenni - Rileva che gli uffici si creerebbero egualmente per lo svolgimento di tali funzioni.

Scoccimarro - Non costituendo i Ministeri si eviterebbe l'istituzione di altri uffici.

Lussu - Era stabilito da due mesi che ci fossero questi Ministeri.

De Gasperi - No: si parlava di Ministri.

Lussu - Ha l'impressione che alla costituzione del Ministero della Costituente si volesse dare un importanza politica speciale, per dimostrare la validità del Governo di preparare effettivamente la Costituente.

Scelba - Il valore politico è dato dall'esserci il Ministro della Costituente. Non è connesso all'esistenza di un Ministero. È da vedere senz'altro se lo studio e la preparazione di elementi tecnici per elaborare le nuove leggi dello Stato renda necessario la costituzione di un apparato ministeriale.

La Malfa - C'è qualche confusione tra il carattere politico e il carattere amministrativo e esecutivo del Ministero. Il secondo carattere è inesistente. Quello che dà valore politico è il lavoro delle varie Commissioni, esterne al Ministero. Il Ministro attingerà i Membri di queste Commissioni dai Membri della Consulta espressione politica del Paese. Questo dice come il Ministero sia sui generis. Di un ufficio legislativo non si dovrebbe parlare: non farà leggi. Si deve invece dare rilievo alle Commissioni. La legge elettorale deve essere discussa in sede politica, ossia dalla Consulta. Perciò non costituirebbe il Ministero ma nominerebbe il Ministro e le Commissioni.

Ruini - Siamo tutti d'accordo. È questione di etichetta. Sostanzialmente è un Ministero sui generis.

Nenni - Conferma che trattasi di un piccolo Ministero, per cui rinuncia come Brosio a nominare il Sotto Segretario.

De Gasperi - L'idea di Ministro della Costituente era un'idea di Nenni che ne voleva la nomina ai fini della propaganda. Si pensava nei primi accordi a un *incarico* attributo al Ministro del Lavoro. In seguito egli pensò sempre all'*incarico*, non a un dicastero organizzato. In realtà è tutto al Ministero Parri il Ministero della Costituente. Soltanto c'è un uomo che ha un incarico specifico che prepara elementi salvo decisioni del Consiglio dei Ministri.

Nenni - Se non si costituisce il Ministero non si può fare a meno di costituire un organo burocratico con qualche ufficio di meno.

Brosio - Si deve deliberare insieme se si fa il Ministero della Costituente e quello della Consulta.

La Malfa - Propone varianti che secondo lui darebbero un maggior rilievo politico.

Soleri - Non ravvisa opportuno che a un Ministro sia contem-

poraneamente affidato l'Alto Commissariato dell'Epurazione.

Nenni - È d'avviso contrario.

De Gasperi - Dichiara che nella crisi non si parlò di Ministero della Costituente.

Togliatti - È inesatto, nella nostra mente non fu mai in discussione la costituzione di questo Ministero.

De Gasperi - Non sembra opportuno creare due organi che si svilupperanno.

Nenni - Non è di questo parere.

Gronchi - Pare illogico creare un Ministero. In sostanza basta la nomina dei Ministri, colla specificazione dei compiti ad essi attribuiti. Nell'opinione pubblica questo Ministero è considerato come un modo per frazionare le responsabilità.

Brosio - Non solleva pregiudiziali, ma rileva che il pubblico giudica inutile la creazione di nuovi organi.

Gullo - Rileva l'importanza politica della creazione del Ministero della Costituente.

Gronchi - Si dichiara contrario alla creazione del Ministero della Costituente.

Gullo - È più importante la creazione del Ministero della Costituente anziché di quella della Consulta.

Parri - È questione già decisa.

Scelba - L'importante è la sostanza. Sulla costituzione e sulla esistenza di un dicastero sentiamo cosa dicono i giuristi. Si associa a quanto ha rilevato La Malfa.

Togliatti - Scelba mi ha persuaso che il Ministero va costituito. Scelba infatti ritiene che vi sia la sostanza ma non vuole la costituzione del Ministero; allora la discussione si riduce ad una questione di carattere politico. Si vuole Nenni o no nel Ministero?

Arangio - In questo Ministero non ci sono servizi: quindi sarebbe un Ministero senza amministrazione.

Soleri - Chiede quali (**illegibile**) abbia il Ragioniere del Ministero della Costituente.

Nenni - A tal proposito fa presente le necessità finanziarie del Ministero.

Gullo - Si spiega il Ministero, non il Ministro. La questione sta nello stabilire se politicamente ha importanza la costituzione del Ministero.

Brosio - Pone la questione in modo obbiettivo. Essendo stata fatta la proposta per la costituzione del Ministero, il Paese darebbe un significato politico ad un provvedimento contrario. Egli personalmente si dichiara contrario alla costituzione del Ministero della Costituente.

Soleri - Ha fatto obbiezione come Ministro del Tesoro; ma se la costituzione del Ministero ha un significato politico non insiste.

Gronchi - Fa presente che si dà pubblicità ai risultati dei Con-

sigli di Gabinetto e che ciò è inopportuno.

Parri - Si associa al rilievo.

De Gasperi - Dichiara che si era impegnato a far le nomine del Ministero della Costituente. È contrario alla costituzione del Ministero. Se si fa una questione politica si astiene.

Soleri - Si astiene.

Gronchi, Gullo, Jacini - si associano.

Lussu - Raccomanda di non ingrandire il Ministero. Una volta costituita la Costituente cesserà il Ministero.

Brosio - Osserva che il Ministero della Consulta non cessa con la istituzione della Consulta.

Togliatti - Osserva che l'effettiva portata delle sue dichiarazioni è stata esagerata.

Scoccimarro - Rileva che poiché Soleri ritira le sue obbiezioni e si può passare alla discussione dei procedimenti che costituiscono i due Ministeri.

La Malfa - Dichiara che non faceva una questione politica.

Parri - Il Consiglio, colle riserve fatte e colle osservazioni sul carattere di questi Ministeri, ne accetta allora la costituzione. Si può quindi passare alla discussione degli articoli.

Ruini - Illustra le varianti che egli ha proposto che hanno lo scopo di eliminare i contatti cogli Alleati facendo risaltare che il Ministero non prepara la costituzione, ma gli elementi di base per la discussione della costituzione e la convocazione della Costituente.

Brosio - Propone ulteriori varianti.

Jacini - Propone la correzione di una espressione.

Nenni - Approva le proposte.

Parri - Legge le varianti proposte da Ruini all'art. 5.

Brosio - Propone un emendamento.

Lussu - Insiste sul carattere di studio delle Commissioni preparatorie le quali debbano essere composte non solo di membri politici, ma principalmente di tecnici di diritto pubblico. Raccomanda di attenersi a ciò. Così per quel che riguarda le riforme agricole e bancarie necessitano tecnici.

Scelba - Le Commissioni e la Consulta hanno funzioni diverse. Non si debbono fare duplicati. Alla Consulta deve essere devoluto lo studio della legge elettorale.

Togliatti - Vuole che sia effettuato lo studio delle riforme istituzionali da parte delle Commissioni.

Brosio - Non esclude, ma vuole imporre un indirizzo perché la Costituente sarà sovrana. Non si può entrare nel merito dell'indirizzo della Costituente.

Scoccimarro - Osserva che con le proposte di Togliatti non si impegna la Costituente, ma si afferma un indirizzo del Governo: è una posizione politica formale non sostanziale.

Soleri - Chiede un chiarimento, se cioè si impegni il Governo

in un dato orientamento.

Togliatti - Lo nega: il governo si impegna perché studi e per raccogliere gli elementi per le riforme.

Ruini - Chiarisce che si tratta di studi per fissare le linee direttive per eventuali riforme.

La Malfa - Propone modifiche relative alle materie di studio delle Commissioni.

Nenni - Ritiene che fra i compiti della Costituente vi siano una riforma agraria e una riforma industriale e bancaria.

Ruini - Ripete che si tratta di raccolta di materiale di studio. Non si tratta di preparare riforme, ma di dare gli elementi per le discussioni sulla Costituzione.

Lussu - Prevede che si faccia un accenno specifico alle riforme agrarie e industriali ritenendo che tale indicazione abbia un valore politico. L'art. 5 cogli emendamenti proposti da Brosio è approvato.

Togliatti - Raccomanda che l'assunzione di avventizi occorrenti per i due Ministeri si faccia nell'ambito dell'amministrazione.

Il provvedimento è approvato.

Parri - Propone quindi i seguenti provvedimenti che vengono approvati: copia dell'ordine del giorno, i n. 4 e 5 (Presidenza).

Soleri - Presenta i seguenti schemi di decreti legislativi (copie ord.del giorno Tesoro 1 e 2) osservazioni.

Successivamente il Consiglio autorizza il Ministro del Tesoro ad adottare i provvedimenti che riterrà opportuni in merito a questioni che egli ha prospettato al Consiglio stesso per quanto riguarda l'asportazione di 255 milioni dalla Banca d'Italia durante le operazioni di guerra partigiana.

De Courten - Presenta i seguenti provvedimenti che vengono approvati (copia dai fascicoli 67 - 68 - 69 del Ministero della Marina).

Parri - Sottopone al Consiglio il progetto sull'ordinamento e sull'attribuzione del Ministero dell'Assistenza Post-bellica.

Jacini - Osserva che l'ordinamento del Ministero lo rende perplesso. Ne esce un organismo pletorico con sei direzioni generali mentre egli lo concepiva come un organismo più snello. Osserva che la trasformazione dei commissariati centrali in direzioni generali determinerà inconvenienti anche agli effetti sociali. Prega quindi di riesaminare il progetto per vedere se sia possibile conservare i commissariati con atti come organi distinti dal Ministero.

Soleri - Sull'art. 3 che fa riferimento alle pensioni di guerra rileva che la competenza in materia deve essere mantenuta al Tesoro al fine di evitare abusi.

Scelba - Osserva che non è opportuno avocare tutte le organizzazioni di assistenza allo Stato. Richiama al riguardo l'art.2 che contempla la fusione e l'assorbimento di qualunque organizzazione. Fa presente che attualmente molte attività private sono sorte in favore dei profughi e degli internati. Tali iniziative non vanno ostacolate,

anzi favorite in quanto non pesano sullo Stato. Il Ministero dovrebbe solo coordinare. Non si deve distinguere fra partigiani e reduci, l'assistenza è una sola. All'art. è previsto un Comitato composto di 40 funzionari di diversi Ministeri; trattasi di un organo che non può portare contributo fattivo. Rileva che pur essendo di durata limitata le relative Direzioni Generali hanno una mastodontica organizzazione. Deve essere costituito un Ministero più agile. Nelle spese occorre andare cauti. In conclusione tutto il provvedimento deve essere riveduto. Propone al riguardo una serie di emendamenti tendenti a modificare la struttura del nuovo Ministero.

Parri - Rileva che il blocco centrale di questo Ministero è costituito da organismi già esistenti a cui si vuol dare una diversa attività. Ritiene tuttavia di dover fare alcune osservazioni sulle attribuzioni sembrandogli opportuno che rimanga conferito al Ministero il diritto di intervento nelle iniziative private che sono esse da rispettare e incoraggiare. Nei riguardi dell'U.N.R.R.A. e dell'E.N.D.S.I. dovrebbe svolgere solo attività di coordinamento. A questo riguardo le pensioni: concorda col Ministro del Tesoro. Al nuovo Ministro spetta un compito specialmente di assistenza. Altre funzioni di carattere sociale ed economico che possono giustificare l'azione del Ministero sono quelle di riabilitazione dei lavoratori diseducati dal lavoro come i partigiani che non hanno potuto attendere alle loro professioni e mestieri. Conviene con Lussu che sia opportuno mantenere per ora un organo provvisorio. Poi da modificare secondo i dettami dell'esperienza. Propone di affidare la redazione del testo definitivo del provvedimento ad un comitato di Ministri.

Scoccimarro - Fa presente che il Ministero IO (Italia Occupata) dava solo un quinto della sua attività all'assistenza.

Lussu - Dichiara che il testo presentato si presta naturalmente a molte critiche. Ha però l'impressione di aver visto giusto.

Risponde poi alle varie obbiezioni emerse. Al Ministro della Guerra che gli ha rimproverato l'istituzione di Direzioni Generali al posto dei Commissariati fa presente che non ha potuto conservare questi ultimi per l'impossibilità dei necessari coordinamenti. Per le pensioni pensa che debba essere mantenuto un ufficio che possa agevolare la soluzione di questo problema. Ha l'impressione che Scelba non sia entrato nello spirito del provvedimento. Fa presente che gli sono state fatte molte proposte di assorbimento di altri enti, e che egli ha rifiutato appunto perché vuole rispettare l'iniziativa prevista. Egli ha creato un centro di assistenza nel Nord col preciso mandato di non ostacolare o assorbire le iniziative private onde evitare di creare un grosso organismo burocratico.

Rileva poi il carattere particolare della mentalità dei partigiani: per cui è difficile arrivare alla formazione unita di una nuova associazione che riguardano i partigiani da quelle degli altri reduci.

Crede che si possa aderire alla proposta del Presidente del Con-

siglio perchè si affida la redazione del testo del provvedimento ad un comitato di Ministri.

Parri - Propone che il nostro comitato venga composto da lui e anche dai Ministri Scelba e Lussu.

Lussu - Propone che ne faccia parte anche Soleri.

La proposta è approvata.

La seduta è tolta alle 21.45. Il Consiglio è convocato per mercoledì prossimo alle ore 9.

SEDUTA DEL 12 SETTEMBRE 1945 ORE 16.30

Parri - Il Governo nelle persone del Presidente e del Ministro degli Affari Esteri si trova nella necessità di dare agli Alleati una risposta impegnativa di una tale responsabilità per cui è necessario che ogni Ministro chiarisca al riguardo il proprio atteggiamento. Il Governo Americano chiede che si affrettino le elezioni amministrative che segnano l'inizio di una concreta democratizzazione la quale soltanto può dare la sensazione di un nuovo indirizzo politico del Paese. Questo passo è condiviso dal Governo inglese. La richiesta pone problemi a cui il Governo italiano deve rispondere: epoca, modalità, scelta della legge elettorale. Stamane sono stati consultati i rappresentanti dei Partiti: il risultato è (**illegibile**) in una dichiarazione che leggerà.

I limiti alla possibilità di elezioni sono:

1) necessità di sottoporre la legge elettorale alla Consulta: quindi prima di novembre non è possibile convocare i comizi;

2) l'inclusione nelle liste degli elettori che compiono 21 anni comporta una nuova dilazione;

3) necessità di verificare, con inchiesta, le condizioni di preparazione elettorale.

Inoltre occorrerebbe conoscere le condizioni di pace.

Legge la dichiarazione diretta al Governo americano con la quale si concorda nel criterio di accelerare le elezioni e si dà assicurazione che esse saranno indette entro l'anno. Era necessario un impegno positivo e la questione è stata dibattuta a fondo.

Brosio - Sciogliendo una riserva fatta stamane, chiede che anziché dare l'impegno della «data», lo si dia del «momento», che le elezioni siano indette «nelle varie provincie» il che permette un'eventuale graduazione.

Nenni - È d'accordo sulla prima modifica riguardante il termine.

Molé - Chiede come gli Alleati hanno manifestato questa volontà.

Parri - Chiarisce che l'Ambasciatore americano ha fatto passi presentando una nota verbale e mostrandosi sollecito in proposito.

Lussu - Ritiene logica la preoccupazione degli Alleati sulle elezioni, ma non comprende il loro intervento in materia.

Parri - Il Governo americano si è limitato a esporre il desiderio che l'Italia si normalizzi nella sua vita amministrativa.

Lussu - Fu il primo a consigliare le elezioni amministrative a Bonomi; però il fare prima le elezioni amministrative significa spostare la questione base della vita nazionale, cioè la questione istituzionale. È un non senso fare le elezioni amministrative prima delle politiche.

Parri - Chiarisce che il Governo americano è preoccupato che il meccanismo elettorale, già così complesso, possa funzionare senza un primo collaudo. L'America ha già dimostrato una certa sollecitudine nei nostri confronti in occasione della nostra entrata in guerra contro il Giappone. Lo stesso atteggiamento sembra che conservi anche attualmente.

Scelba - Vorrebbe sapere che cosa hanno comunicato gli Americani.

De Gasperi - Al 28 agosto c'era stata una comunicazione analoga del Ministro Bevin e del Governo americano. Entrambe propugnavano la ricostruzione democratica del Paese. È stato risposto in modo opportuno e l'America ha replicato. Al riguardo vi sono state espressioni verbali del Presidente americano e del nostro Ambasciatore Tarchiani.

Legge, col consenso del Presidente, la nota verbale del Governo degli Stati Uniti colla quale si invita il Governo italiano a fare questo primo passo, facendo precedere le elezioni amministrative a quelle politiche.

Nella visita che Tarchiani ha fatto a Truman, questi ha dichiarato che l'America avrebbe tenuto molto conto della prova di democrazia che sarà data dall'Italia. Byrnes ha detto altrettanto. Si ritiene che l'America voglia aiutarci per poter dimostrare che in Italia vi è realizzazione di democrazia anche di fronte al possibile appunto relativo ai Balcani.

La Malfa - Si tratta di un problema fondamentale. È il paese in grado di affrontare le elezioni o no?

È da parte nostra, del Governo italiano, che si dovevano prendere decisioni in proposito. Egli non ha mai ritenuto possibili le elezioni politiche entro l'anno e non ritiene nemmeno possibili quelle amministrative. Però quando sarà giunto il momento delle elezioni allora bisognerà fare quelle politiche. Il Governo ha il dovere di portare fuori il Paese da questa situazione: si tratta di assicurare quel minimo di vita sociale che permetterà di fare le elezioni. Questo doveva essere detto al Paese e agli Alleati. Egli è perciò contrario a qualunque dichiarazione agli Alleati.

Nenni - È molto sensibile agli argomenti di La Malfa. Di fronte al desiderio del Presidente e del Ministro degli Esteri si è cercata

una formula per rispondere agli Alleati: però si vuole ora esaminare in speciale seduta del Consiglio dei Ministri la possibilità delle elezioni in Italia. Egli insiste comunque, se le elezioni sono possibili, sulla precedenza delle elezioni politiche. È un problema che si deve risolvere da un punto di vista unicamente italiano. Si può tardare a dare una risposta, però il punto di vista del Partito Socialista resta divergente da quello di altri Partiti.

Lussu - Il Partito d'Azione vuole le elezioni al più presto.

Molé - Per mozione d'ordine propone che si risponda agli Alleati anche per ottenere che essi continuino a darci il loro aiuto, il quale permetterà anche una maggiore tranquillità al Paese. Sarà più facile fare le elezioni quando l'ordine pubblico sarà così assicurato. Ritiene perciò che si debba aggiornare questa discussione di ordine generale.

Parri - Accetta la mozione d'ordine.

Brosio - È d'accordo con Molé. Rileva che esiste un disaccordo sulle elezioni, crede che sia opportuno comunicare una risposta che dia la sensazione della comune buona volontà. Ritiene giuste le osservazioni di La Malfa sulla necessità di realizzare il senso di socialità. Comunque non ritiene possibile far oggi le elezioni con portata politica. Insiste sulla formula delle «varie provincie». Inoltre, propone che per la convocazione dei comizi si dica «non appena possibile» anziché «al più presto».

Scoccimarro - Non crede sia il caso di entrare in merito oggi. Comunque si intravede un significato politico nella richiesta degli Alleati e pensa che sia necessario dire ad essi, che oltre certi limiti i loro interventi non possono essere tollerati. Chiede che si fissi quando dovrà riunirsi il Consiglio dei Ministri per esaminare tale problema e la data della Costituente. Deve proporre delle questioni di carattere finanziario ed occorre evitare l'eventuale coincidenza con la data dei provvedimenti stessi.

Scelba - Gli pare di capire che il passo americano è legato a una politica di carattere generale a favore dell'Italia.

Se il Consiglio di Gabinetto ha ritenuto utile formulare la risposta nel modo prospettato, l'accetta.

La Malfa - In questa risposta il problema politico è già compromesso. È stata sollevata nel Paese la questione delle elezioni. In questo documento viene preso ora un impegno per le elezioni amministrative, non per quelle politiche.

Parri - Chiarisce che la dichiarazione porta un impegno per le une e le altre e fissa che entro l'anno si faranno le amministrative.

La Malfa - Il Governo americano non ha la visione della situazione come l'abbiamo noi. Il Governo con la sua risposta compromette la campagna elettorale.

Gronchi - Il Governo è stato costituito con la pregiudiziale di far subito le elezioni amministrative.

La Malfa - Ritiene che, ove sia possibile fare le elezioni, sia più opportuno assicurare che si faranno le elezioni politiche. In ogni Paese le discussioni vertono (**illegibile**) sulle elezioni politiche.

Parri - Non si possono porre sullo stesso piano le elezioni amministrative e quelle politiche. Si possono fare quelle amministrative, ma le condizioni d'ordine pubblico non permettono di fare quelle politiche. Richiama la responsabilità di tutti i partiti di fronte al momento della pace: egli deve dare e vuol dare oggi una risposta agli Alleati. È d'accordo con La Malfa di riportare il Paese a sicure condizioni di socialità, ma queste condizioni si potranno ottenere soltanto con l'aiuto soprattutto americano. Conviene che bisogna resistere a talune richieste alleate, ma bisogna anche adattarsi: ci sono discussioni anche preesistenti. Questa richiesta alleata non è improvvisata né risponde a nuovi atteggiamenti.

De Gasperi - Rinuncia a parlare e accetta la decisione del Presidente.

Togliatti - Ha fatto stamane una protesta per gli interventi degli Alleati, non giustificati dallo Statuto dell'Italia li considera inopportuni perché gli indirizzi dei partiti sono divisi in proposito e, d'altra parte, non si è avuto da parte degli Alleati una serie di aiuti che concorrano a realizzare quella situazione democratica di cui essi si fanno ora paladini. Pertanto ritiene che si debba far risultare che sulla «dichiarazione» non c'è stato un accordo sostanziale.

Lussu - Rivendica l'indipendenza dell'atteggiamento italiano. Comprende che si debba migliorare la nostra situazione di fronte alla pace imminente. La situazione oggi non permette però di fare le elezioni ed afferma che se entro l'anno ci fosse ancora la situazione attuale, sarebbe follia fare le elezioni. Nenni ha dichiarato che le elezioni si devono fare a novembre, poi ha ammesso che si possano fare in inverno o dopo. Bisogna uscire da questa situazione; si deve ottenere che non si facciano le elezioni ed evitare, d'altra parte, che gli Alleati intervengano. Propone che si inizino le elezioni in Sardegna e che si provveda alle elezioni in parziali zone d'Italia. Prima si faccia una dichiarazione al Paese, poi agli Alleati.

Parri - È d'accordo.

Gullo - Bisogna che le dichiarazioni non pregiudichino le soluzioni. La questione centrale è che si sappia se si faranno prima le elezioni politiche o quelle amministrative.

La Malfa - Chiede una dichiarazione di voto: non ritiene necessario dare agli Alleati una risposta nel senso sopra indicato. Si potrà dire che il Governo farà le elezioni quando riterrà.

Ruini - Non vede come possa affermarsi che gli Alleati ci considerano in una posizione addirittura coloniale. Essi dicono: per potervi sostenere abbiamo bisogno di una manifestazione democratica. La dichiarazione proposta al Consiglio non pregiudica la situazione; si faranno le elezioni amministrative e, se si potrà si faranno anche pri-

ma le elezioni politiche. Questo il senso secondo cui si è raggiunto l'accordo.

Egli vota a favore.

Nenni - Aveva proposto che si dicesse: il Governo sarà prossimamente in grado di fissare le elezioni politiche e amministrative. Il Presidente del Consiglio ha voluto che si assicurasse che almeno le amministrative si facevano, senza pregiudicare la data delle politiche. Con questo significato ha accettato il testo.

Di fronte ai dubbi di La Malfa, Gullo e Lussu, che escludono le elezioni politiche, anche egli ha dei dubbi. Ripropone quindi la formula di stamane ed ammette che il Presidente dia verbalmente agli Ambasciatori le assicurazioni opportune. La dichiarazione può dare luogo domani a una situazione equivoca. La formula da lui suggerita lascia impregiudicata la decisione in un senso o in altro. Non ritiene che invece le condizioni della pace siano subordinate a questa risposta precisa.

Parri - Richiama la comunicazione di Tarchiani il quale ha informato che la dichiarazione richiesta avrebbe influenza benefica sulla trattativa di pace.

Nenni - Insiste sul suo punto di vista. Se in avvenire si constaterà che le elezioni politiche sono da procrastinare ci si adatterà alle circostanze.

Gronchi - La risposta proposta da Nenni è interlocutoria e non precisa, ritiene opportuno che venga approfondita la discussione dando poi una risposta che soddisfi gli Alleati.

Lussu - Insiste sul punto di vista del suo Partito.

Parri - Dichiara che non può dare una risposta monca, di fronte ad una richiesta di provvedere immediatamente alle elezioni amministrative. Se non si raggiunge un accordo, egli se ne andrà, perché al di sopra delle preoccupazioni dei partiti che possono sfasciarsi ci sono le sorti dell'Italia che non deve perire.

Scoccimarro - Si può decidere a maggioranza.

Nenni - Di fronte a elementi di fatto tali che convincano si potrà anche cambiare l'atteggiamento e rimettersi d'accordo.

Parri - Abbiamo cercato di dare una risposta, la meno compromettente. Ma ora gli Alleati ci chiedono che immediatamente si proceda alle elezioni amministrative. È un rimprovero che ci fanno di non avere ancora fatto una elezione amministrativa a due anni dalla Liberazione. Se non è possibile fare oggi una dichiarazione egli potrà comunicare ad essi che fra pochi giorni sarà fissata la data precisa.

Gullo - Vorrebbe che non si specificasse se si tratta di elezioni amministrative o politiche.

Parri - Occorre dare qualche maggiore precisazione.

De Gasperi - Desidera fare alcune dichiarazioni in qualità di Ministro degli Esteri. Non crede che si possa dare una risposta evasiva. Non è nel nostro interesse, né nella nostra dignità. Sarebbe me-

glio dire che vi è una situazione di disaccordo che non consente risposta, ma ciò rappresenterebbe una sconfitta della coalizione. Occorre, quindi, pensarci bene. Ci sono uomini, come Tarchiani, che rappresentano l'Italia senza speciali preoccupazioni di partito e con una preoccupazione soltanto italiana; egli ha consigliato di fare queste dichiarazioni che produrranno favorevoli effetti per l'Italia. Così per la guerra nipponica c'è stato dato il consiglio opportuno: come Ministro degli Esteri valuta assai questo consiglio e quindi insiste per la dichiarazione. Si tratta ora di esaminare se i consigli siano da accettare. Fra il consiglio inglese e americano non c'è differenza. È stato già dichiarato che vi è pieno accordo sulla necessità di fare le elezioni: oggi ripetiamo altrettanto, specificando che saremo entro l'anno in grado di fare le elezioni amministrative, giacché questo non ci pregiudica. Si può fare ogni sforzo per fare le elezioni politiche e amministrative e non si chiude la porta a nessuna soluzione. Si può poi prospettare agli americani che qui non abbiamo ancora una legge elettorale e che bisognerà discuterla e ciò potrà essere prospettato al fine di prorogare i termini per le elezioni. Comunque chiede a Nenni di mantenere il suo saggio atteggiamento di stamane. La formula di stamane può venire accettata anche da La Malfa.

Lussu - Ha la preoccupazione che l'atteggiamento dei nostri rappresentanti all'estero risenta troppo l'influenza dei Governi presso cui essi sono accreditati. La dichiarazione è in contrasto coll'atteggiamento di vari partiti. Egli non accetta questa dichiarazione e si astiene dall'accettarla. D'altra parte occorre agire d'accordo e non sfasciare la coalizione governativa. Pensa, perciò, di presentare una dichiarazione che preveda solo elezioni amministrative parziali.

Nenni - Noi non siamo d'accordo.

De Gasperi - Noi, invece, le accettiamo.

Lussu - Le elezioni non si fanno con una situazione come questa italiana, con i prigionieri che rientrano in condizioni di miseria ed in mezzo ad enormi difficoltà. Sarebbe follia fare oggi le elezioni.

Nenni - Sulla base di dichiarazioni ripetutamente fatte da P.D.C. si deve essere formata in America la convinzione che in talune zone si potrebbero fare le elezioni amministrative.

De Gasperi - Anche il Governo fece una dichiarazione analoga.

Nenni - Si dovrebbe invece dire che oggi non è possibile fare le elezioni in alcuna provincia. Non ci sono liste, non c'è ancora una legge. Ora, tutto l'atteggiamento americano deriva da questo punto errato: oggi non esiste il problema e quindi il Governo ha tutto il tempo per deliberare sui vari punti. È un esame da farsi a fondo.

Parri - Gli Alleati ci chiedono una risposta precisa. E fra otto o dieci giorni sarà in grado il Governo di dare precisazioni? La dichiarazione ammette soltanto che entro l'anno si possono tenere delle elezioni amministrative.

Fa rilevare che ove non si raggiunga un accordo il Governo do-

vrebbe prospettare agli Alleati la impossibilità immediata di dare una risposta. Propone perciò un'altra modifica che permette di graduare le elezioni e di tener conto delle circostanze che possono spostarne l'epoca.

De Gasperi - Non accoglie e si astiene.

Arangio Ruiz, Gronchi, Brosio - Si astengono.

Gronchi - Osserva che oramai tutti dovrebbero avere un'ampia conoscenza della situazione.

Nenni - È pronto a riconoscere la situazione dopo più ampio esame.

Parri - Ritiene di poter dare agli Alleati una risposta a titolo personale con una formula, che però non accontenta nemmeno lui e con riserva di precisare più tardi la data. Convocherà il Consiglio dei Ministri per trattare l'argomento.

Propone, perciò, di fare la seguente dichiarazione: «Il Governo italiano concorda pienamente nella necessità di convocare al più presto i comizi elettorali per dare una indiscussa base democratica al Governo e alle amministrazioni locali. A questo fine il completamento delle liste sarà portato a termine al più presto possibile e la Consulta al suo insediamento sarà chiamata a dare il suo parere sulle leggi elettorali. Il Governo sarà prossimamente in grado di fissare quando le elezioni sia politiche che amministrative potranno essere effettuate; può sin d'ora assicurare che lo stato di preparazione è tale che una prima convocazione dei comizi elettorali potrà essere indetta entro l'anno».

Brosio - Non ritiene possibili entro l'anno né le elezioni politiche, né quelle generali amministrative.

De Gasperi - Si astiene.

Parri - Su proposta di Gronchi prospetta l'opportunità di costituire Commissioni politiche di Ministri per esaminare da un punto di vista tecnico la legge elettorale, amministrativa e quella comunale e provinciale. Non ha nulla in contrario che si sostituiscano al Consiglio di Gabinetto, che verrebbe così scaricato di lavoro.

Cevolotto - Osserva che le direttive generali politiche devono essere date dal Gabinetto.

Parri - Restano nominati i seguenti Ministri:

Brosio pel P.L.

Scelba per i D.C.

Romita pel P.S.

Gullo pel P.C.

La Malfa pel P. d'A.

Cevolotto per la D.L.

Brosio e De Gasperi - Trattano delle modalità di esame dei progetti di legge. Si potrebbe prima di procedere all'esame dei progetti, sentire il parere della Consulta. Le deliberazioni del Consiglio possono essere adottate prima o dopo il parere della Consulta.

Ruini - La Consulta dovrebbe conoscere prima cosa pensa il Governo sui progetti di legge.

Parri - I Comitati proposti estenderanno il loro esame alla legge elettorale provinciale. Si riuniranno a cura della Presidenza.

Parri - Passa all'ordine del giorno.

SEDUTA DEL 30 OTTOBRE 1945

In Roma, nel palazzo del Viminale si è riunito alle ore 17.30 il Consiglio dei Ministri, con l'intervento del

Prof. Ferruccio Parri - Presidente e Ministro dell'Interno e ad interim per l'Africa Italiana;

Avv. Manlio Brosio - Ministro Segretario di Stato, con le funzioni di Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Consulta Nazionale;

Sig. Pietro Nenni - Ministro Segretario di Stato, con le funzioni di Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Costituente;

On. Dott. Alcide De Gasperi - Ministro per gli Affari Esteri;

Dott. Palmiro Togliatti - Ministro per la Grazia e Giustizia;

On. Avv. Meuccio Ruini - Ministro per la Ricostruzione;

Dott. Mauro Scoccimarro - Ministro per le Finanze;

Sen. Dott. Federico Ricci - Ministro per il Tesoro;

On. Avv. Stefano Jacini - Ministro per la Guerra;

Ammiraglio Raffaele De Courten - Ministro per la Marina;

Avv. Mario Cevolotto - Ministro per l'Aeronautica;

Prof. Vincenzo Arangio Ruiz - Ministro per la Pubblica Istruzione;

On. Ing. Giuseppe Romita - Ministro per i Lavori Pubblici;

Avv. Fausto Gullo - Ministro per l'Agricoltura e le Foreste;

Dott. Ugo La Malfa - Ministro per i Trasporti;

Avv. Mario Scelba - Ministro per le Poste e le Telecomunicazioni;

On. Prof. Giovanni Gronchi - Ministro per l'Industria e il Commercio;

Sig. Gaetano Barbareschi - Ministro per il Lavoro e la Previdenza Sociale;

On. Avv. Emilio Lussu - Ministro per l'Assistenza Post-bellica;

On. Avv. Enrico Molè - Ministro per l'Alimentazione.

È assente il Ministro Ruini.

Esercita le funzioni di Segretario l'Avv. Giustino Arpesani, Sottosegretario di Stato alla Presidenza.

CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 30 OTTOBRE 1945
ORE 17.45

Parri - Prega Nenni di riassumere i criteri generali che informano la legge per le elezioni politiche.

De Gasperi - Domanda su ordine del giorno: prenderà impegni su elezioni politiche quando ci sarà impegno su elezioni amministrative.

Nenni - Illustra i criteri della legge. Fa presente che la Commissione che ha elaborato il progetto è d'accordo sui seguenti punti: 1) suffragio universale (anche ai militari); 2) proporzionale con metodo diretto (sistema applicato nel 1919); 3) presentazione delle liste da un minimo di 500 ad un massimo di 1000 elettori; 4) circoscrizione regionale (fuorché per la Valle d'Aosta); 5) non utilizzazione dei resti; 6) voto preferenziale graduato fino ad un massimo di 3 voti preferenziali, liste 30 con un quinto di preferenze minime (quorum minimo). Vi è inoltre una relazione di minoranza che si è pronunziata contro i collegi regionali per 93 provincie proponendo l'istituzione di collegi subregionali e contro il quorum delle preferenze che dovrebbero avere valore per se stesse.

C'è poi un'altra minoranza che sostiene il sistema della lista libera in cui l'elettore è arbitro di scelta. È stata infine presentata la proposta del voto obbligatorio, che è stata però scartata.

Vi sono anche altre relazioni per cui è opportuno mandare la legge alla Consulta per il parere.

Per quanto riguarda lo stato di preparazione delle liste al momento attuale, la situazione è la seguente: sono pervenuti i risultati delle inchieste condotte presso 5782 comuni pari all'80% di tutti i comuni italiani. Tra i quali vi sono 86 capoluoghi di provincia (95% dei capoluoghi). I risultati riguardano 31 provincie che hanno trasmesso tutti i questionari.

Le liste elettorali maschili sono state già pubblicate in 1809 comuni, quelle femminili sono state già pubblicate o in corso di pubblicazione in 3750 comuni. Le liste maschili sono state approvate in 458 comuni e in 609 quelle femminili.

In 1195 comuni le liste maschili non sono state ancora pubblicate non essendo pervenuti ancora i certificati penali. Gli ingorghi avvengono perciò per il ritardo con cui pervengono i certificati penali. Inoltre le Commissioni elettorali mandamentali non hanno ancora espletato le loro funzioni.

A giudizio dei tecnici ove si sollecitasse il lavoro dei casellari giudiziari e delle Commissioni, verso la fine di dicembre si sarebbe in grado di indire le elezioni amministrative. In tale epoca in un migliaio di comuni si potrebbe votare.

Gli altri seguirebbero rapidamente.

Sembra che il proposito di fare le elezioni politiche prima delle

amministrative sia fallito per circostanze di fatto.

La opposizione alla priorità delle elezioni amministrative era di natura politica.

Vincolati dall'impegno del giugno col quale fu costituito il Governo che deve giungere alla Costituente, noi subordiniamo questo impegno al desiderio di far subito le elezioni amministrative.

Egli aveva fatto presente l'opportunità di una consultazione quanto più estesa e larga fosse possibile. Ma le liste non sono pronte dovunque; ed inoltre il Presidente del Consiglio ha insistito sul fatto che l'ordine pubblico non consente ancora di fare le elezioni. Si era così deciso che una domenica si sarebbero svolte le elezioni nei capoluoghi di provincia, nella successiva nei comuni di ogni singola provincia.

Legge l'ordine del giorno da cui risulta l'impegno di iniziare le elezioni politiche non oltre la fine di marzo del 1946 e quelle amministrative appena saranno pronte le liste e la legge di convocazione fisserà i limiti della Costituente.

Se dalla nostra deliberazione esce tale decisione, rafforzeremo il Governo, dimostrando serietà e volontà di rispondere agli impegni e non deluderemo le aspettative internazionali.

Fa presente che Bevin gli dichiarò che l'Italia doveva dar dimostrazione di capacità democratica. Su tale capacità non vi devono essere dubbi: si ha in genere la sensazione che le elezioni si faranno senza urti e su un piano di libertà democratica.

Parri - Chiede come dovrà svolgere la discussione sulla legge.

Cevolotto - Ritiene che dovrà precedere una discussione di carattere generale.

Molé - È d'accordo.

Lussu - È d'accordo per una discussione sulla legge.

Brosio - Ritiene che occorrerà mandare i due progetti alla Consulta.

Parri - La Consulta dovrà discuterne; ma anche le Autorità alleate vogliono esaminare i progetti.

Cevolotto - Siamo in condizioni di armistizio e vinti, ma che gli Alleati debbano ingerirsi nella legge elettorale non sembra giusto. Teme che gli Alleati subordinino anche la pace ai risultati delle elezioni.

Parri - Gli Alleati si occupavano già delle nostre leggi elettorali con insistenza anche eccessiva.

Lo fanno con molta cortesia: chiedono del tempo per esaminarle e vorrebbero far ciò prima del Consiglio dei Ministri. Chiede se il progetto si deve sottoporre alla Consulta in assemblea plenaria o in Commissione.

Brosio - Riterrebbe opportuno il vaglio delle Commissioni prima dell'Assemblea.

De Gasperi - L'osservazione di Cevolotto ha fondamento. Gli

Alleati attendono le nostre decisioni in merito alla Costituente. È dell'avviso che se si ritiene inutile entrare nell'esame della legge, la si può mandare alla Consulta e poi riesaminarla in Consiglio. Ritiene che debba essere sottoposta alla Commissione competente.

Gli sembra più opportuno di esaminare la mozione Nenni.

Togliatti - Gli sembra opportuno far precedere la discussione politica, non trattandosi di leggi usuali. Bisogna fare una discussione che permetta di trovare un compromesso e che dimostri l'unità del Governo. Però oggi quello che ha valore sostanziale non è l'esame della legge ma la discussione dell'ordine del giorno Nenni.

La Malfa - È d'accordo. Si deve fare una discussione di carattere politico generale.

Lussu - A suo parere la proposta di esaminare sia pure soltanto i punti essenziali della legge ci mette in condizione di esaminare succintamente la legge stessa e rimandarla alla Consulta. Gli sembra che la discussione metterebbe in grado di affrontare la questione politica.

Parri - Vorrebbe che si facesse una discussione politica.

Nenni - È d'accordo.

Brosio - Si deve dare la sensazione al Paese che la Costituente si farà e che nessun partito potrà ritardarla. Però la fissazione della data della Costituente importa decisioni che occorre preventivamente fissare: una riguarda i limiti della Costituente stessa e l'altra la fissazione di un referendum.

Non crede possibile fissare tale data entro marzo, in quanto Ragioni di ordine pubblico non lo consentiranno. Bisognerebbe poi fare prima le elezioni amministrative, ma queste non si possono svolgere nel cuore dell'inverno. Nel frattempo ci sarà la sistemazione finanziaria che mobiliterà molte forze di polizia. Gioverà per altro a rasserenare l'atmosfera delle elezioni il fatto che esse coincideranno col miglioramento della situazione economica. Quindi ritiene che a metà giugno potranno svolgersi le elezioni politiche e a marzo le amministrative e considerato anche che pochi mesi di ritardo non modificano lo stato d'animo del popolo. Non si sentirebbe per altro di fissare semplicemente le date senza affrontare il problema dei limiti della Costituente. Tutti sembra che siano d'accordo che la Costituente faccia la Costituzione, si sbrighi rapidamente e sia affiancata da un Governo provvisorio. Quindi si potrebbe stabilire che essa duri 6-7 mesi; e che i suoi poteri cessino dopo che è stata fatta la Costituzione. Ritiene che il referendum si debba fare anche sulla questione istituzionale? Il P.L. (Partito Liberale) non è deciso, ma si avrà presto il Congresso. Quindi si potrebbe formulare un altro ordine del giorno, come quello di cui si da lettura, con cui il Governo dichiara che le elezioni politiche si faranno a metà giugno 1946, la Costituente durerà 6 mesi, col solo compito di preparare la Costituzione e sarà affiancata da un Governo provvisorio con date garanzie.

De Gasperi - Fa presente che i rappresentanti della Commis-

sione alleata hanno chiesto se verranno emanate disposizioni integrative della legge sulla Costituente. Essi hanno chiesto notizie al riguardo. Sarebbe preferibile che di ciò non se ne parlasse nella stampa.

In merito alla proposta di Brosio di porre accanto alla Costituente un Governo provvisorio rileva che ciò contraddice l'art. 4 della legge sulla Costituente la quale dispone che il Governo continui a legiferare finché non sarà entrato in funzione il nuovo Parlamento.

Brosio - Precisa che non intendeva riferirsi ad un Governo diverso da quello attuale.

De Gasperi - Sull'ordine del giorno Nenni a noi converrebbe indicare che entro l'anno si iniziano le elezioni amministrative.

Nenni - Non possiamo essere certi dell'epoca in cui la Consulta rimanderà la legge.

De Gasperi - Sull'ordine del giorno Nenni non converrebbe dire che la legge di convocazione sarà quella che regolerà i limiti della Costituente, ciò che egli in definitiva si augurerebbe. Ma è preferibile prevedere altra forma. E perciò basterebbe dire che prima o contemporaneamente si fisseranno le norme che regoleranno i limiti della Costituente.

Togliatti - Per quanto riguarda la data, osserva che politicamente, nell'interesse del Paese, la data più vicina è la migliore, perché è evidente che quanto più si prolunghi la situazione attuale, tanto più diventano efficaci gli elementi di disgregazione sul Paese. Ciò vale anche per la situazione esistente tra i partiti. E il giorno che l'accordo dei partiti verrà meno nessuno è in grado di dire quale strada ciascuno potrà prendere, quanto più si va avanti ci si accorge che è esiguo il numero di coloro che democraticamente vogliono rimettersi ad una effettiva decisione del Paese. Purtroppo esistono forze che vogliono eliminare questa consultazione e renderla difficile. La situazione diventa pericolosa ma se facciamo presto, essa migliorerà ed avremo la documentazione effettiva della base su cui poggiamo le nostre posizioni nel Governo. Coll'ordine del giorno si darebbe al popolo italiano una patente di incapacità che non merita: il popolo italiano ha dato prove di disciplina e di pazienza. Tutti gli altri paesi sembrano più civili, ma ciò non corrisponde alla verità. Se il nostro partito dovesse conseguire un risultato inferiore a quello previsto, l'accetteremmo perché sarebbe l'espressione della realtà: questa è democrazia. Se noi siamo in grado di fissare ora i limiti e i poteri della Costituente, possiamo anche fissarne la data. Se non la fissiamo ora diamo la stura alle discussioni. Appena pronta la legge dobbiamo metterci d'accordo sulla data. Perciò la proposta Nenni è da accettare perché consolida anche la nostra unità.

Cevolotto - È d'accordo con Togliatti per fissare al più presto la data; deve per altro tenere presente il rilievo di Brosio, la data di marzo è troppo vicina. Quindi bisognerà affermare che le elezioni si faranno al più presto. Si è riconosciuta la necessità di superare l'in-

verno, ma fissando la data di marzo si è ancora in inverno. La data del 15 giugno proposta da Brosio è troppo lontana, quella di Nenni è troppo vicina. Forse converrebbe fissarla fra la metà aprile e la metà maggio con l'impegno di non raggiungere il limite massimo.

Rileva che in Italia c'è da rimettere in moto tutto il meccanismo delle elezioni. Vi è poi la massa degli agnostici che tende a disinteressarsi. Se nelle elezioni per la Costituente ci fosse più del 50% che non si presentasse, quale risultato si avrebbe nei confronti della questione istituzionale? Addestrare questa massa vuol dire portarla nel maggior numero possibile alle urne. Il n° 3 dell'ordine del giorno Nenni, salvo modifica, risponde alle necessità del Paese. Non possiamo dire al Paese che non siamo ancora d'accordo su tale punto. Si potrà dire che la legge limitativa dei poteri della Costituente sarà fatta con la convocazione.

Lussu - Rileva che i punti sostanziali sono contenuti tanto nell'uno che nell'altro degli ordini del giorno presentati e che è di estrema importanza fissare la data delle elezioni. Sul 3° punto dell'ordine del giorno Nenni pensa che con un chiarimento si potrà raggiungere un accordo. Concorda con alcune critiche di Togliatti. A suo parere vi fu un grosso errore: da parte del Governo Bonomi che non fece fare le liste elettorali.

Molé - Ribatte che ciò fu fatto.

Lussu - Fu un errore anche di questo Governo non aver messo il Paese in grado di far subito le elezioni. Certe forze responsabili della rovina del Paese hanno ora rialzato la testa. Vi sono fascisti a piede libero e sono arrestati i partigiani che hanno ucciso fascisti. La democrazia è indebolita. Se le elezioni si fossero fatte subito avrebbe trionfato la democrazia. Occorre far presto. Il mese di marzo equivale al mese di aprile e la data di giugno può essere anticipata. Aprile anche dal punto di vista dell'ordine pubblico sarebbe la data migliore. Pensa inoltre che alcune elezioni parziali si possono fare. Non approva un referendum che leghi l'elettore alla risoluzione del problema istituzionale prima delle elezioni per la Costituente. Il problema istituzionale va messo a parte: saranno i rappresentanti della Costituente che discuteranno e decideranno tale problema. Per quanto riguarda il Governo durante la Costituente pensa che dovrà essere espresso dalla Costituente stessa.

Molé - È d'accordo nell'opportunità di fissare una data meno lontana di quella proposta da Brosio e meno prossima da quella proposta da Nenni. La questione su cui occorre soffermarsi è quella dei limiti ai poteri della Costituente e del Governo durante la Costituente. Noi rappresentiamo una sovranità effimera: il giorno in cui il popolo elegge i suoi rappresentanti non potremmo essere noi a limitare i poteri della Costituente. Pertanto o il popolo elegge i rappresentanti e limita i poteri, oppure è la Costituente stessa che si limita o si fissa i propri poteri. La legge stabilisce solo che si può fissare la pro-

cedura per eleggere la Costituente. Si possono dare quindi poteri illimitati alla Costituente, ma se si vuole limitarne i poteri bisogna ricorrere alla fonte.

Lussu - È per il referendum nei limiti della Costituzione su determinati problemi, come in Svizzera.

La Malfa - La sua riserva è stata sempre fatta nei riguardi della precedenza delle elezioni amministrative. Ha pensato che si dovesse andare verso una Costituente ma non ha creduto mai alla Costituente entro l'anno: si doveva provvedere prima per la ricostruzione e poi in primavera, fare le elezioni. In Italia c'è da mantenere una unità politica. Nella situazione attuale anche le elezioni amministrative sono delicate. In effetti i pericoli denunciati da Togliatti anche noi li vediamo. Dobbiamo evitare che la divisione del Paese sia accentuata da nostri errori. Quello delle elezioni amministrative non è mai stato per lui un problema tecnico. A suo avviso la data ad aprile va bene, salvo che le elezioni amministrative non diano indicazioni diverse. Sul 3° punto dell'ordine del giorno Nenni bisogna essere molto accorti. Non è d'accordo con Molé. Trattasi di una discussione di carattere politico. Il problema relativo al passaggio da un capo dello Stato a un altro dovrà essere oggetto d'accordo. Accetterebbe con tali riserve l'ordine del giorno Nenni.

Brosio - L'essenziale è che ci sia un limite, ci sia la sicurezza del termine. Esistono pericoli di rinascita del fascismo, ma anche situazioni obbiettive come quelle del Nord. Cita i fatti di Carpi, di persone uscite dal campo di concentramento che non sono state uccise su indicazione di autorità locali. Perciò ha proposto la data di giugno perché pensa che in quell'epoca ci possa essere maggiore calma. La data deve essere fissata attraverso un accordo sincero, non determinato da metodi opportunistici. Sul referendum egli stesso non può decidere anche perché il P.L. (Partito Liberale) non ha deciso.

Scoccimarro - Di fronte ai due ordini del giorno proposti v'è una preoccupazione che sorge. Cosa vuol dire fissare la Costituente a giugno? Attendete otto mesi con una situazione che muta. Possono sorgere tali mutamenti per cui non si può prevedere nulla. D'altra parte a chi giova il ritardare la Costituente? Le forze antidemocratiche in Italia affermano che vogliono guadagnare 5 mesi per avere il Governo che desiderano. Noi abbiamo il dovere di fronte al Paese di fare presto. Il problema è quello di arginare le forze reazionarie. Al Sud avviene qualcosa più grave che al Nord. C'è la sensazione che il Governo non realizza quanto ha promesso. Non bisogna lasciar maturare una situazione politica diversa. La Costituente a giugno sta bene, ma non si può dire che fino a giugno la situazione migliori: ci sarà una tensione più acuta. Metà Paese è governato dal Governo alleato che non governa in senso democratico. Perciò occorre indicare un termine il più prossimo possibile, e pei limiti della Costituente è meglio non parlarne, in quanto deve raggiungersi un accordo fra i partiti. Per-

ciò il Consiglio dei Ministri si dovrebbe fermare sull'ordine del giorno Nenni.

Arangio Ruiz - Le ragioni esposte da tutti per giungere al più presto alla Costituente sono importanti. Bisogna, peraltro, considerare che le notizie di Nenni non ci danno la sicurezza che le liste siano a posto. Non si possono poi fare elezioni politiche prima e dopo le amministrative se le elezioni possono fare in inverno. L'impegno deve comunque essere mantenuto. Se non vogliamo arrivare a giugno si potrebbe arrivare a maggio. Il 3° punto dell'ordine del giorno Nenni è di massima d'accordo con Molé. Non possiamo fissare limiti alla Costituente, né fissare che la Costituente si auto-limiti. Bisogna raggiungere un accordo fra partiti o lasciare al popolo la decisione.

Nenni - In replica a quanto è stato detto osserva che non si tiene sufficiente conto della situazione del Paese, che ormai la coalizione C.L.N. è giunta al suo limite: e che occorre stabilire fra i partiti un nuovo accordo su altro piano. Non si sorprende della ripresa reazionaria: se l'attendeva più forte. Non è sorpreso nemmeno che gli agrari assoldano i reduci. Data la situazione ritiene che sia meglio affrontare i rischi delle elezioni determinando così l'obiettivo della lotta politica. Altrimenti si rischia di ricadere nella possibilità di soluzioni violente. È già pericoloso arrivare a marzo: egli si rimette comunque a quanto delibererà il Consiglio, rileva per altro, che se verrà fissata la data di giugno si darà una prova di impotenza. Per quanto riguarda i limiti dei poteri della Costituente fa presente che si richiama alla legge di Salerno. Pensa che sia prematuro su tale punto decidere. Egli rimetterebbe inoltre, la soluzione della questione istituzionale ad un referendum. Si possono limitare i poteri della Costituente stabilendo accordi fra i partiti. Ritiene di aver posto il problema nei soli termini in cui lo si può porre. Su tale punto bisogna riportarsi alla legge fondamentale, anche attraverso un'interpretazione estensiva. Pensa, infine, che il suo ordine del giorno non implichi alcuna violazione del pensiero di Brosio e di De Gasperi.

De Gasperi - Accetterebbe nelle sue premesse l'ordine del giorno Nenni ma vorrebbe un accenno alle provincie che tardano ad essere restituite all'amministrazione italiana e ci sono territori contestati. Si potrebbe poi dire che le elezioni si faranno nei primi mesi della primavera e comunque non oltre il maggio 1946. Per le elezioni amministrative si potrebbe dire che si faranno entro l'anno, «salvo difficoltà nella preparazione delle liste».

Brosio - Vorrebbe che questi punti venissero meglio chiariti. Insiste molto perché venga precisata la data delle elezioni in quanto ciò è opportuno nei riguardi degli Alleati. Aderirebbe con l'ultima modifica, all'ordine del giorno Nenni.

Parri - Rileva che la situazione è delicata e che anche da un punto di vista psicologico sia meglio fare le elezioni. Non vorrebbe che ci si trovasse in situazioni tali che vietassero di fare le elezioni politiche

pur permettendo le amministrative. Proporrebbe anche un'aggiunta nell'ordine del giorno sulla possibilità di intese preventive dei partiti. Condivide il punto di vista di Molé, ma il vero punto della questione è l'accordo dei diversi partiti, che costituisce l'impegno per affrontare la Costituente. Per quando riguarda la data delle elezioni proporrebbe una formula concisa estremamente impegnativa «entro fine aprile».

De Gasperi - Proporrebbe fine maggio.

Parri - Gli sembra che vada troppo in là. Tuttavia permettendolo le condizioni politiche generali si potrebbe accettare tale data.

Brosio - È d'accordo per il mese di maggio. Tuttavia non può impegnarsi anche perché il partito farà il congresso in gennaio.

Parri - Intenderebbe fissare possibilmente entro l'anno le elezioni amministrative.

De Gasperi - Si potrebbe fissarne l'inizio entro l'anno.

Parri - Accetterebbe la formula proposta da De Gasperi.

De Gasperi - Insiste perché vengano assicurate garanzie di libertà per lo svolgimento delle elezioni nei comuni.

Lussu - Desidera chiarimenti sullo svolgimento delle elezioni amministrative e politiche.

Nenni - Chiarisce che le elezioni amministrative dovranno svolgersi gradualmente. Potranno essere interrotte per svolgere quelle politiche. Propone la seguente formula da usare nell'ordine del giorno: «considerato che l'Italia non ha riacquistato la sua piena sovranità e che le provincie settentrionali non sono ancora restituite all'amministrazione del Governo; considerato d'altra parte che la preparazione materiale delle liste non è ultimata».

Gronchi - Propone un'accenno sull'acceleramento della preparazione delle liste.

Gullo - Ricorda lo scopo dell'ordine del giorno che è quello di mantenere l'impegno di fissare la data delle elezioni e quindi propone una maggiore laconicità.

De Gasperi - È il caso di rinunciare all'accenno all'amministrazione alleata.

Parri - Aderisce alle osservazioni di Brosio, Gullo, De Gasperi di togliere i considerando. La data verrebbe fissata per la fine di aprile.

Nenni - Eleva la formale protesta sulla determinazione di tale data rispetto a quella da lui proposta.

Brosio - Non è d'accordo sull'aprile: egli accettava la fine di maggio.

De Gasperi - È d'accordo in linea transitoria, dato ch'egli proponeva la metà di maggio.

Arangio Ruiz - Fa riserva nei sensi di Brosio.

Cevolotto - Appoggia e spiega l'osservazione di Brosio.

De Gasperi - Insiste perchè si stabilisca la prima metà di maggio.

Brosio - Ha fatto tutti gli sforzi per venire incontro; ma non può superare la metà maggio.

Parri - Propone formula che impegni il Governo ad iniziare le elezioni amministrative entro l'anno.

Brosio - L'accetta ma pensa che non si potranno fare.

Nenni - È persuaso che non si fa in tempo in quanto la legge elettorale sarà pronta in novembre o dicembre.

De Gasperi - La formula non lo soddisfa ma l'accetta.

Parri - Propone nella formula finale di dire «correlativamente alla convocazione dei comizi elettorali per la Costituente».

De Gasperi - Per quanto riguarda i poteri della Costituente propone la seguente formula: «sarà stabilita la procedura colla quale verranno precisati i poteri e le modalità di funzionamento dell'Assemblea».

Brosio - Preferisce una formula più elastica che ammetta chiaramente la possibilità del referendum.

Nenni - Si vorrà tornare sul referendum ma questo è stato escluso dalla legge base.

La Malfa - Al riguardo propone la seguente espressione: «problemi politici connessi alla Costituente».

Brosio - Dichiara che non si sarà in grado di fare le elezioni entro l'epoca indicata e quindi ritiene che si debba mantenere ferma alla data del 15 maggio.

Arangio Ruiz - Si associa.

Togliatti - Accetta per la fine di aprile in quanto la proposta è frutto di un compromesso.

CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 31 OTTOBRE 1945
ORE 10.30

Lussu - Segnala la necessità di mantenere il segreto sulle sedute del Consiglio.

Parri - Si associa e rinnova l'appello alla riservatezza.

Parri - Propone di proseguire l'esame dello schema di decreto legislativo luogotenenziale concernente le elezioni politiche per l'assemblea Costituente nonché dello schema di decreto legislativo luogotenenziale concernente la ricostituzione delle amministrazioni.

Nenni - Le questioni che hanno dato luogo a discussioni in seno alla Commissione sono state quelle relative alla determinazione territoriale dei collegi elettorali, del voto preferenziale e del voto obbligato.

Ruini - È favorevole al collegio uninominale. Riconosce tuttavia che si può deviare dalla regola, in quanto nella specie non si tratta di un'elezione normale.

Cevolotto - Si associa.

Brosio - Si associa anch'egli pur riconoscendo che le elezioni per l'Assemblea Costituente possono essere fatte col sistema proporzionale.

Parri - Si assocerebbe egli pure, non avendo in definitiva alcuna pregiudiziale.

Scelba - Accettando il criterio adottato dalla Commissione si dovrebbe tenere conto della circoscrizione regionale, ma il pericolo nelle grandi circoscrizioni è quello che il centro maggiore assorbe i minori. Ritiene quindi opportuno stabilire collegi subregionali, provinciali su base elettiva. In proposito fa presente che è opportuno chiarire alcuni punti prima di inviare i due progetti di legge alla Gonsulta.

Parri - Ha l'impressione che bisognerebbe separare i grandi centri dalla provincia.

Jacini - Sarebbe favorevole ai collegi sub-regionali che fecero buona prova nel '19. Ritiene che la ripartizione possa essere fatta in collegi pluri-provinciali.

Brosio - Sarebbe d'accordo.

Lussu - In linea di massima sarebbe pure d'accordo con Jacini. Egli però è contrario al collegio uninominale per ragioni morali. Ritornare ai collegi sub-regionali proposti da Scelba significherebbe tornare a formare vicine al sistema uninominale. Si pronuncia contro il voto preferenziale.

Cevolotto - Vi sono forti differenze fra le varie provincie. La separazione delle grandi città potrebbe eliminare i pericoli segnalati.

Romita - La preoccupazione manifestata da Scelba è fondata. Le grandi città hanno la prevalenza sulle minori. Con il sistema proposto i vecchi uomini riescono sempre, mentre i nuovi non possono affermarsi. In sostanza è opportuno che ogni provincia abbia i suoi candidati.

Ruini - Bisogna riferirsi alla legislazione anteriore al fascismo: portandovi minori modifiche possibili: si potrebbe perciò tornare ai gruppi interprovinciali.

Togliatti - Accetta la circoscrizione regionale, che è logica e rispondente all'assetto amministrativo. Ma ci sono i resti. Se i collegi si dividono in sub-regionali la questione dei resti diventa ancora più complessa, mentre vi deve essere utilizzazione nazionale dei resti.

La Malfa - Esprime l'avviso che è necessaria una lista per utilizzare i resti. Quanto alle liste regionali le preferenze hanno valore limitato, osserva che d'altro canto non è male che riescano gli uomini più conosciuti.

Parri - Ritiene che il recuperare resti su una lista nazionale aggiuntiva porti gravi difficoltà per quest'ultima lista.

Molé - Non possiamo sconvolgere il sistema proposto dall'ultimo Governo legittimo, sarebbe favorevole all'utilizzazione dei resti su una lista nazionale aggiuntiva.

Gullo - Accetta la lista nazionale per l'utilizzazione dei resti ma col sistema del quoziente, e non con quello del comune divisore.

Jacini - È favorevole alla proposta Togliatti per la formazione di una lista nazionale per l'utilizzazione dei resti.

Cevolotto - La lista nazionale dovrebbe essere fatta cogli stessi candidati.

Togliatti - La lista nazionale comprenderà quelli che si sono presentati in altre liste e che risulteranno eletti sulla base dei resti.

Parri - Propone che venga discussa la questione dei voti di preferenza.

Gullo - Ritiene che la preferenza debba essere negativa, ossia l'elettore non deve indicare il nome preferito, ma cancellare i nomi dei candidati non preferiti.

Molé - Rileva che il sistema scelto dalla Commissione è il peggiore specie in rapporto ai sentimenti del mezzogiorno in quanto l'elettore che ha conoscenza che la graduatoria è già predisposta non si appassiona. Inoltre il sistema non è democratico poiché il candidato ha possibilità di riuscire contro la volontà espressa dagli elettori attraverso i voti preferenziali, se indicato dai partiti. La preferenza negativa è peggiore in quanto ogni candidato nella sfera delle sue clientele farà cancellare tutti gli altri. Il sistema è anche difficoltoso perché gli elettori conoscono 2 o 3 candidati soltanto. È favorevole al voto preferenziale limitato, senza quorum efficace.

Cevolotto - È d'accordo che il voto preferenziale presenta degli inconvenienti. Tuttavia in Italia non si vuole votare una lista imposta. Ritiene che bisogna tornare al voto preferenziale libero, e da esprimersi a favore dei candidati compresi nella lista e senza quorum di efficacia.

Jacini - È proporzionalista integrale e quindi non è favorevole al voto preferenziale. Fa presente che non si può dare la preferenza a candidati di altra lista.

Arangio - Gli stessi elettori devono eleggere i candidati, quindi è favorevole alla preferenza.

La Malfa - Se si conserva il sistema preferenziale sarebbe favorevole alla preferenza negativa, la quale non presenta gli inconvenienti segnalati e d'altro canto diminuisce il pericolo di polarizzazione su dati nomi.

Ricci - Si associa a quanto detto da Arangio: è favorevole al voto preferenziale libero, senza quorum di efficacia. Ammetterebbe anche la preferenza a favore di nomi compresi in altre liste.

Lussu - È contrario alle indicazione preferenziali sia positive che negative. È terrorizzato dalla possibilità che nelle regioni meridionali si verifichino lotte personalistiche.

Scelba - È favorevole al voto di preferenza senza i quorum, di efficacia libero in quanto nelle elezioni politiche deve giocare l'elemento personale.

Molé - Dimostra come la preferenza negativa non porti ad alcun risultato. Si possono sia cancellando tutti i nomi sia limitando il numero dei cancellati.

Nenni - Se si è d'accordo sul principio fondamentale, meglio sarebbe mandare provvedimenti alla Consulta con riserva del successivo Consiglio dei Ministri di prendere dopo decisioni definitive. Spiega che la Commissione non ha considerato l'utilizzazione dei resti perché tale utilizzazione presenta difficoltà quasi insormontabili. Anche la questione della circoscrizione territoriale dei collegi potrà essere esaminata dalla Consulta. Per quanto riguarda le preferenze il criterio adottato dalla Commissione di ridurla al minimo adottando un quorum di efficacia pari ad un quinto dei voti riportati dalla lista.

Ricci - Il quorum stabilito dalla Commissione gli pare troppo elevato.

Nenni - Conferma che il problema debba essere esaminato dalla Consulta.

Brosio - Accetta il criterio espresso da Nenni ma vuole che si rivolgano precisi quesiti alla Consulta perché questa possa orientarsi.

Parri - Riassumiamo la discussione per fornire un preciso indirizzo alla Consulta. Una prima questione da sottoporre è quella della Circoscrizione. In proposito sussistono dubbi circa l'accoglimento della circoscrizione regionale pura: alcuni propongono circoscrizioni diverse dalle regioni. Altra «questione» è la separazione dei collegi regionali dalle grandi città. Alla Consulta bisogna raccomandare che cerchi di adeguare i collegi alle rappresentanze locali o di concentrare il suo interesse sui collegi delle grandi città?

Brosio - La Consulta dovrebbe essere orientata nel senso di esaminare la possibilità di avvicinarsi al progetto della minoranza mediante il recupero dei resti. Non è accettabile la separazione delle grandi città senza l'utilizzazione dei resti.

Parri - Potremmo indicare alla Consulta che il Consiglio dei Ministri già è favorevole al recupero dei resti su una lista nazionale anche se si deve abbandonare il metodo d'Hondt.

Brosio - La lista nazionale deve essere formata cogli stessi candidati delle altre liste.

Togliatti - D'accordo. Occorre recuperare resti, con una lista nazionale in cui siano compresi i candidati nuovi.

Parri - Per quanto riguarda le preferenze si può esporre il desiderio che sia reso meno rigoroso il sistema proposto dalla Commissione. Il Consiglio non è favorevole a preferenze negative né ad allargare il limite delle preferenze, che secondo il progetto della maggioranza è stato fissato da 1 a 3. In sostanza vi è una minoranza favorevole al criterio della lista libera (senza limiti all'efficacia dei voti di preferenza) e un'altra favorevole a quella della lista intransigente (rigida). Mentre la maggioranza fra cui lo stesso Nenni ammette la revisione della misura del quorum (da 1/5 a 1/10). Il Consiglio poi è contrario

ai voti aggiuntivi ad altre liste ed è in maggioranza propenso ad accrescere il numero degli elettori presentatori liste essendo quello di 500 elettori troppo esiguo. Circa la presentazione contemporanea in varie regioni il Consiglio non è contrario. Ultimo punto è quello del voto obbligatorio sul quale il Consiglio dei Ministri non è concorde; è però riconosciuta la necessità di cercare tutti i mezzi per spingere i cittadini alle urne.

Brosio - Una parte dei membri del Governo (De Gasperi, Jacini, Arangio, Brosio) è favorevole al voto obbligatorio e pertanto la questione va esaminata dalla Consulta.

Parri - La principale difficoltà consiste nell'applicazione delle sanzioni. Poichè però alcuni componenti del Consiglio sono favorevoli al voto obbligatorio, ritiene che debbano in ogni caso essere escogitati dei mezzi più adatti a rendere efficiente la votazione. C'è poi la questione del voto dei militari e delle forze di polizia che per ora non va esaminata.

Togliatti - Altra questione è quella delle guarentigie pei membri della Costituente, che secondo il suo avviso possano essere arrestati.

Parri e Brosio - Sono d'accordo.

Togliatti - Per quanto attiene alla questione delle esclusioni dalla eleggibilità ritiene che debba essere discussa in tale Commissione.

Parri - In seguito alla discussione il Consiglio decide di inviare il progetto della legge elettorale politica alla Consulta con una lettera di accompagnamento nella quale verranno sottoposti all'Assemblea i cennati quesiti.

Parri - Successivamente invita Brosio ad esporre i punti essenziali della legge elettorale amministrativa.

Brosio - Il progetto segue la legge elettorale 1915. Le disposizioni per l'elettorato e l'eleggibilità sono identiche a quelle della legge elettorale politica.

Circa il sistema delle elezioni si è adottato un sistema misto: proporzionale nelle grandi città, maggioritario nelle piccole. Questione limite è la popolazione per le grandi città. Ritiene opportuno adottare il sistema legge Nitti: città con 30 mila abitanti ed oltre con proporzionale; con popolazione inferiore maggioritario. Per i militari non esiste incompatibilità: non è stata però introdotta alcuna norma per facilitare il voto, perciò potranno votare solo quelli in sede. È stata inoltre accolta un'altra innovazione per secondare il consiglio angloamericano: e cioè di consentire la presentazione di liste ufficiali e di snellire la propaganda nelle adiacenze delle sezioni. Per il sistema maggioritario è accolto quello della vecchia legge: per la proporzionale è adottato il sistema d'Hondt. È esclusa la preferenza negativa. Anche per questa legge come per quella elettorale sorge la questione della valutazione dei resti se non si adotta il sistema d'Hondt. Per la nomina dei Consiglieri Provinciali è accolto il sistema maggioritario con

voto limitato alla Circoscrizione mandamentale.

Parri - Pone in discussione il primo punto circa al criterio da accogliere per la definizione dei grandi comuni.

Brosio - Al riguardo fa presente che i comuni

sup. a 50	mila sono	65
” a 30	”	137
” a 20	”	250
” a 10	”	727

Cevolotto - Accetta il criterio della proporzionale pei comuni superiori a 50.000, oggi saranno un centinaio. Osserva poi che adottare la proporzionale nelle elezioni amministrative significa dare una base politica a queste ultime elezioni.

Scelba - È favorevole alla proporzionale anche pei piccoli comuni.

Molé - È contrario alla contaminazione dei due sistemi: è un assurdo eleggere con due sistemi identiche cariche pubbliche. L'amministrazione deve essere tranquilla nelle città. Le migliori amministrazioni furono quelle elette col sistema maggioritario. In ogni caso occorre aumentare il limite di popolazione. Solo nelle grandi città con oltre 50 o 100 mila abitanti dovrebbe adottarsi il sistema proporzionale.

Scoccimarro - Condivide quanto detto da Molé. Chiede pertanto che si elevi il numero delle città in cui si attui il sistema maggioritario. Non lo preoccupa sistema proporzionale grandi città con popolazione superiore ai 50 mila abitanti ma per tutti gli altri comuni andrebbe adottato il sistema maggioritario.

Gullo - Il sistema proporzionale andrebbe accolto nei comuni con 50 mila abitanti e nei capoluoghi di provincia.

Ricci - Per amministrare bene bisogna non fare politica: è quindi favorevole al sistema maggioritario. Vorrebbe che il limite per il passaggio fosse stabilito in 50 o 100 mila abitanti.

Romita - Ritiene quello maggioritario il miglior sistema, ma forse oggi non è opportuno. Lo preoccupa la differenziazione dei comuni. Vorrebbe sistema unico, ma se si accetta la proporzionale riterrebbe opportuno accoglierla secondo il criterio espresso da Gullo.

Nenni - Si può chiedere alla Consulta un parere sulla proporzionale con premio alla maggioranza, sistema questo che crea le migliori condizioni per l'attività di una amministrazione. Se in proposito la Consulta esprimesse un parere favorevole il sistema potrebbe essere preso in considerazione. Se invece si scarta tale sistema la proposta migliore è quella di Scoccimarro e cioè adozione della proporzionale pura nei comuni superiori ai 50 mila abitanti. È da supporre infatti che il sistema proporzionale crei vantaggi quando si svolga in grossi centri. Le cennate osservazioni dovrebbero essere contenute nella lettera di trasmissione del provvedimento alla Consulta.

Gullo - Qualora la proporzionale non venisse estesa anche ai

capoluoghi di provincia ci sarebbero intiere regioni escluse da tale sistema. Sarebbe pertanto opportuna l'estensione ai capoluoghi.

Scelba - In Inghilterra c'è il sistema misto. Anche in Italia può esserci doppio sistema.

Parri - Se si accetta la contaminazione la proporzionale va applicata nei comuni con popolazione inferiore ai 30 o ai 50 mila abitanti?

Brosio - Sarebbe per 50 mila.

Lussu - È dello stesso avviso con estensione della proporzionale anche ai capoluoghi di provincia.

Scoccimarro - Preferisce il sistema proporzionale con premi alla maggioranza.

Nenni - Ritiene che deve essere scartato il sistema della proporzionale con premio maggioranza e che la Consulta deve essere sentita in proposito.

Cevolotto - Osserva 5 su 6 partiti si sono dichiarati contrari a tale sistema.

Parri - Rileva che si sono pronunziati per il sistema maggioritario Molè, Brosio e Ricci, mentre altri sono favorevoli alla proporzionale con premio alla maggioranza. Però il Consiglio si è in massima parte pronunziato o per la proporzionale pura o per il sistema maggioritario. Ritiene che il limite di popolazione per l'applicazione del sistema proporzionale debba essere elevato a 50.000 abitanti.

Cevolotto - Il presente P.D.C. (Partito Democratico Cristiano) chiede invece che il limite sia abbassato a 10 mila.

Parri - Per quanto riguarda la proporzionale, fa presente che i criteri adottati nella legge elettorale politica possono essere estese alla legge comunale per le elezioni amministrative.

Parri - Chiede se con il sistema maggioritario debbano essere assegnate alla lista vincente o i 4/5 o i 3/5 dei seggi.

Romita - La proporzionale dei 4/5 non è equo.

Ricci - Non è dello stesso avviso.

Romita - Se la minoranza è troppo esigua, l'amministrazione non funziona.

Parri - Prospettiamo la questione alla Consulta affinché esamini la possibilità di ridurre il numero.

Parri - Chiede se il progetto dovrà essere esaminato dalle Commissioni competenti della Consulta o da una Commissione apposita eletta dalla Consulta.

Gullo - È meglio inviare il provvedimento alla Consulta che nominerà apposita Commissione. È questa la prassi costante della Camera.

Ricci - È d'accordo con Gullo.

Cevolotto - Rileva che una tale procedura viene a creare un precedente per altre leggi importanti.

Jacini - Il richiamo alla prassi parlamentare non è essenziale.

Si può inviare il progetto alle Commissioni competenti.

Molé - Ritiene che il provvedimento debba essere trasmesso alla Commissione Affari Politici, oppure alla Presidenza della Consulta che ne curerà l'invio alla detta Commissione.

Brosio - Le Commissioni stesse debbono segnalare al Governo la convenienza della discussione in assemblea. Ritiene pertanto opportuno non sottrarre l'esame del provvedimento alla Commissione competente. Il Consiglio accetta il progetto della legge elettorale amministrativa conferendo al Ministro della Consulta il mandato di inviarlo all'esame della competente Commissione della Consulta.

La seduta è sospesa alle ore 14.00

BIBLIOTECA DI STORIA

1. Stelio Marchese, *Le origini della rivoluzione vietnamita (1895-1930)*
2. Michele Fatica, *Origini del fascismo e del comunismo a Napoli (1911-1915)*
3. Alessandro Roveri, *Dal sindacalismo rivoluzionario al fascismo. Capitalismo agrario e socialismo nel Ferrarese (1870-1920)*
4. Stefano Merli, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale (1880-1900)*. Vol. II (il primo volume è stato ripubblicato in ristampa anastatica nella collana «Strumenti»)
5. Idomeneo Barbadoro, *Storia del sindacalismo italiano. Dalla nascita al fascismo*. Vol. I: *La Federterra*. Vol. II: *La CGdL*
6. Sergio Bertelli, *Ribelli, libertini e ortodossi nella storiografia barocca*
7. Georges Haupt, *La II Internazionale*, prefazione di Lelio Basso, traduzione di Rossella Codignola
8. *Per la critica del sottosviluppo meridionale*. Antologia di scritti a cura di Edmondo M. Capecelatro e Antonio Carlo
9. Léon Poliakov, *Storia dell'antisemitismo*, presentazione di Roberto Finzi, traduzione di Roberto Salvadori. Vol. I: *Da Cristo agli Ebrei di Corte*. Vol. II: *Da Maometto ai Marrani*. Vol. III: *Da Voltaire a Wagner*. Vol. IV: *L'Europa suicida, 1870-1933*
10. Peretz Merhav, *Storia del movimento operaio in Israele (1905-1970)*, traduzione di R. V.
11. Carlo Francovich, *Storia della massoneria in Italia. Dalle origini alla rivoluzione francese* (l'opera è stata ripubblicata in ristampa anastatica nella collana «Strumenti»)
12. Giuseppe Carlo Marino, *La formazione dello spirito borghese in Italia*
13. Silvio Accame, *Gaetano De Sanctis tra cultura e politica. Esperienze di cattolici militanti a Torino (1919-1929)*
14. Raymond Carr, *Storia della Spagna*, presentazione di Giorgio Spini, traduzione di Orietta Alliata Guaita. Vol. I: *1808-1874*. Vol. II: *1874-1939*
15. Claus Gatterer, *Cesare Battisti. Ritratto di un «alto traditore»*
16. Alessandro Roveri, *La Santa Sede tra rivoluzione francese e Restaurazione. Il cardinale Consalvi (1813-1815)*
17. Giovanni Cherubini, *Signori, contadini, borghesi. Ricerche sulla società italiana del basso Medioevo*
18. Franek Sznura, *L'espansione urbana di Firenze nel Dugento*, presentazione di Elio Conti
19. Valerio Marchetti, *Gruppi ereticali senesi del Cinquecento*
20. *L'esperienza laburista tra le due guerre. Tra bolscevismo e fascismo*. Antologia di scritti a cura di Gino Bianco

21. Alceste De Ambris, Luigi Campolonghi, Mario Girardon, Maria Rygier, *Benito Mussolini. Quattro testimonianze*, a cura e con introduzione di Renzo De Felice
22. Massimiliano Pavan, *Antichità classica e pensiero moderno*
23. Sergio Raveggi, Massimo Tarassi, Daniela Medici, Patrizia Parenti, *Ghibellini, guelfi e popolo grasso. I detentori del potere politico a Firenze nella seconda metà del Dugento*
24. *Giustizia e Libertà nella lotta antifascista e nella storia d'Italia. Attualità dei fratelli Rosselli a quaranta anni dal loro sacrificio.* Atti del Convegno Internazionale organizzato a Firenze il 10-12 giugno 1977 dall'Istituto Storico della Resistenza in Toscana, Giunta Regionale Toscana, Comune di Firenze, Provincia di Firenze, introduzione di Carlo Francovich
25. Pier Giorgio Camaiani, *Dallo stato cittadino alla città bianca. La «società cristiana» lucchese e la rivoluzione toscana*
27. *Nello Rosselli: uno storico sotto il fascismo. Lettere e scritti vari (1924-1937)*, a cura di Zeffiro Ciuffoletti
28. Daniela De Rosa, *Coluccio Salutati: il cancelliere e il pensatore politico*
29. Josef Macek, *Machiavelli e il machiavellismo*, a cura di Luciano Antonetti
30. Gene A. Brucker, *Firenze nel Rinascimento*, presentazione di Sergio Bertelli, traduzione di Marisa Rinaldi Bertelli
31. Aleksandr Il'ic Klibanov, *Storia delle sette religiose in Russia. Dagli anni '60 del XIX secolo al 1917*, a cura di Valdo Zilli, traduzione di Riccardo Loy
32. Francesco De Martino, *Un'epoca del socialismo*
33. Giorgio Spini, *Ricerca dei libertini. La teoria dell'impostura delle religioni nel Seicento italiano*
34. Pierre Sorlin, *La storia nei film. Interpretazioni del passato*, presentazione di Peppino Ortoleva, introduzione di Gianfranco Gori, traduzione di Matilda Baldazzi e Gianfranco Gori
35. Luisa Passerini, *Storia e soggettività. Le fonti orali, la memoria*
36. John Tosh, *Introduzione alla ricerca storica*
37. Nicola Tranfaglia, *Labirinto italiano. Il fascismo, l'antifascismo, gli storici*
38. Carlo Cartiglia, *Pittura e storia. Lavoro e classi povere in Italia, 1850-1915*
39. Gianni Isola, *Abbassa la tua radio, per favore... Storia dell'ascolto radiofonico nell'Italia fascista*
40. *Il 1948 in Italia. La storia e i film*, a cura di Nicola Tranfaglia
41. Giuseppe Mayda, *Graziani l'Africano. Da Neghelli a Salò*
42. Brunello Mantelli, *«Camerati del lavoro». I lavoratori italiani emigrati nel Terzo Reich nel periodo dell'Asse 1938-1943*
43. Klaus Voigt, *Il rifugio precario. Gli esuli in Italia dal 1933 al 1945*, traduzione di Loredana Melissari
44. *Compagni e amici. Lettere di Ernesto de Martino e Pietro Secchia*, a cura di Riccardo Di Donato
45. *L'occhio e l'orecchio dello storico. Le fonti audiovisive nella ricerca e nella didattica della storia*, a cura di Giovanni De Luna
46. Léon Poliakov, *I Samaritani*, traduzione di Rosanna Codignola
47. Alessandro Roveri, *Il socialismo tradito. La sinistra italiana negli anni della guerra fredda*

48. Gianni Isola, *Cari amici vicini e lontani. Storia dell'ascolto radiofonico nel primo decennio repubblicano (1944-1954)*

49. Rosario Minna, *La mafia in Cassazione*

50. Angelo Tasca, *Nascita e avvento del fascismo,* a cura di Sergio Soave

51. Franco Calamandrei, *Le occasioni di vivere. Diari e scritti 1975-1982,* a cura di Silvia Calamandrei e Alessandro Galante Garrone

52. Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*

53. Angelo d'Orsi, *Guida alla storia del pensiero politico*